

Sveriges konvergensprogram **2018**



Sveriges konvergensprogram 2018

1	Den ekonomiska politikens ramar och mål	7
1.1	De budgetpolitiska målen.....	7
1.2	Sveriges medelfristiga budgetmål.....	10
1.3	Målet för penningpolitiken	10
1.4	Regeringens ekonomiska politik.....	12
1.5	Penningpolitik.....	19
2	Den makroekonomiska utvecklingen	21
2.1	Internationell och finansiell ekonomi.....	21
2.2	Svensk ekonomi	22
2.3	Potentiella makroekonomiska obalanser.....	23
3	Offentliga finanser.....	27
3.1	Redovisningsprinciper	27
3.2	Utvecklingen av de offentliga finanserna	28
3.3	Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	31
3.4	Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande	32
3.5	Uppföljning av skuldankaret	35
3.6	Uppföljning av utgiftstaket	36
3.7	Uppföljning av kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunsektorn och det kommunala balanskravet	37
3.8	Statliga garantier	39
4	Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2017	41
4.1	Alternativscenarier.....	41
4.2	Jämförelse med 2017 års konvergensprogram.....	45
5	Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	46
5.1	Långsiktiga utmaningar	47
5.2	Ett scenario för utvecklingen på lång sikt	52
5.3	Förutsättningarna kan ändras.....	57
5.4	Beräkningarnas känslighet och jämförelse med föregående bedömning.....	61
5.5	En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	62
6	Kvaliteten i de offentliga finanserna	64
6.1	Utgifter.....	64
6.2	Inkomster.....	66
	Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar	69
	Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter	75
	Bilaga C – Tabeller	77

Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466/97 från den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen av den ekonomiska politiken överlämnade Sverige i december 1998 sitt första konvergensprogram till Europeiska kommissionen. Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt förordningen ska en uppdatering av konvergensprogrammet lämnas årligen, vilket också skedde 1999–2009.

Från och med 2010 har rapporteringen inom stabilitets- och tillväxtpakten anpassats efter den europeiska terminen i syfte att förstärka den ekonomisk-politiska övervakningen. Konvergensprogrammet och den nationella handlingsplanen överlämnas därför på våren. Budget- och strukturpolitiken kan därmed bedömas på ett konsistent sätt och rekommendationer kan ges till medlemsstaterna när budgetarbetet fortfarande är i förberedelsefasen.

Sveriges konvergensprogram 2018 baseras på 2018 års ekonomiska vårproposition (prop. 2018/16:100), som regeringen överlämnade till riksdagen den 16 april 2018. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 24 april 2018. Den 26 april 2018 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

Riksdagens EU-nämnd tog del av Europeiska kommissionens förslag till landspecifika rekommendationer i juni 2017.

1 Den ekonomiska politikens ramar och mål

1.1 De budgetpolitiska målen

De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten, ett kommunalt balanskrav och ett skuldankare.

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Syftet med att ha ett styrande mål för den offentliga sektorns finansiella sparande är att bidra till att stärka kontrollen av den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna. Målet för det finansiella sparandet tydliggör även behovet av prioriteringar mellan olika utgiftsområden, eller av höjda skatter. Därutöver ska det finnas möjlighet för finanspolitiken att bidra till att stimulera ekonomin i en lågkonjunktur och bromsa ekonomin i en högkonjunktur. Därför behövs ett högre sparande i goda tider för att skapa utrymme för ett lägre sparande i sämre tider. Detta möjliggörs i och med att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel (se vidare avsnitt 3.4).

Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition beslutade riksdagen om att införa ett mål om överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet fasades in över en treårsperiod och började tillämpas fullt ut 2000. Riksdagen beslutade dock efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition att sänka målet för det finansiella sparandet från 2 till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ändringen föranleddes av att Eurostat hade beslutat att sparandet i premiepensionssystemet inte längre skulle räknas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, vilket minskade det offentliga sparandet med ca 1 procent av BNP.

En parlamentariskt sammansatt kommitté, Överskottsmåls kommittén, fick i juni 2015 i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Slutbetänkandet lämnades i oktober 2016 (SOU 2016:67). I slutbetänkandet redovisade utredningen sin syn på de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket, sin bedömning av hur nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande skulle se ut framöver samt målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi. Regeringen bedömde med anledning av utredningens förslag att nivån på överskottsmålet borde ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel och att det budgetpolitiska ramverket bör kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen, i enlighet med Överskottsmålskommitténs förslag, att nivån på överskottsmålet skulle ändras till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel och att det finanspolitiska ramverket skulle kompletteras med ett

skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54.

Regeringen har även bedömt att uppföljningen av överskottsmålet bör stärkas och att Finanspolitiska rådet bör tilldelas en tydligare roll i uppföljningen av det finanspolitiska ramverket (prop. 2016/17:100).

Regeringen har redogjort för det finanspolitiska ramverket i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207). Ändringarna i det finanspolitiska ramverket tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019, alltså fr.o.m. detta konvergensprogram.

Utgiftstaket och en stram budgetprocess

Utgiftstaket omfattar statens primära utgifter, dvs. exklusive ränteutgifter, och ålderspensionssystemets utgifter. Enligt budgetlagen (2011:203) är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Det är sedan riksdagen som fastställer utgiftstaket. Ett flerårigt utgiftstak kan användas som ett verktyg för att uppnå överskottsmålet. Tillsammans med målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll, eller där temporära inkomstökningar används för permanenta utgiftsökningar.

Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ändras till följd av andra orsaker än tekniska justeringar. Enligt budgetlagen är regeringen vidare skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids. Enligt praxis ska det under utgiftstaket även finnas en s.k. budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än vad som förväntades när utgiftstakets nivå fastställdes.

En välordnad och stram budgetprocess är av central betydelse för att de budgetpolitiska målen ska nås. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och målet för det finansiella sparandet. Huvudprincipen är att förslag på utgiftsökningar inom ett utgiftsområde måste täckas genom förslag om utgiftsminskningar inom samma område. Av central betydelse är också att den statliga budgeten är transparent och heltäckande. Regeringens förslag till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (den s.k. fullständighetsprincipen). Vidare ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag (den s.k. bruttoprincipen). Det innebär att utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida, medan inkomster ska redovisas på budgetens

inkomstsida. Huvudprincipen är också att utgifter ska bokföras det år då de avses att användas.

Kommunalt balanskrav

I målet för den offentliga sektorns sparande ingår det finansiella sparandet i kommunsektorn som främst utgörs av kommuner och landsting. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om de uppfyller kommunallagens (2017:725) krav på en balanserad budget. Balanskravet anger att varje kommun och landsting som huvudregel ska budgetera för ett resultat i balans. Negativa balanskravsresultat ska återställas inom tre år om det inte finns synnerliga skäl.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre.

Skuldankaret

Överskottsmålets grundläggande motiv är hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme. Det är därför i grunden kopplat till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet vid en viss tidpunkt. Den offentliga bruttoskuldens nivå är dock en nyckelfaktor för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymmet för en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik. Även om överskottsmålet är mer lämpat som operativt mål i budgetprocessen spelar bruttoskuldens och den finansiella förmögenhetens storlek en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå. Som EU-medlem är Sverige vidare bunden av EU:s skuldkriterium, som anger att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld inte får överstiga 60 procent av BNP. Det finanspolitiska ramverket har därför kompletterats med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Nivån på skuldankaret, som är en riktlinje för skuldnivån, har bestämts till 35 procent av BNP.

Regeringen ska i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om denna skuld avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen, samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen. Skulden mäts enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året respektive enligt prognosen för innevarande år eller budgetåret. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna.

1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål

Sverige ska som medlem i Europeiska unionen leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk för de offentliga finanserna. Bestämmelserna anger bl.a. att underskottet i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP och att den offentliga skulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Varje medlemsstat har vidare ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, dvs. den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Sveriges medelfristiga budgetmål är -1 procent av potentiell BNP (se avsnitt 3.4).

1.3 Målet för penningpolitiken

Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken i Sverige. Målet för penningpolitiken är att upprätthålla ett fast penningvärde, vilket slås fast i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen). Genom ändringar i lagen som beslutades 1999 skapades ökad självständighet för Riksbanken. Enligt regeringsformen får ingen annan myndighet bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Den beslutsfattande direktionens självständighet markeras också i riksbankslagen, som anger att direktionens ledamöter inte får söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter. Målet för penningpolitiken är enligt riksbankslagen att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har preciserat detta som att den årliga förändringen av konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) ska vara 2 procent.¹

Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att främja en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Detta sker genom att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, även strävar efter att stabilisera produktionen och sysselsättningen runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver därmed vad som kallas en flexibel inflationsmålspolitik. Inflationsmålet är dock överordnat de andra målen.

Det tar tid innan penningpolitiken får full effekt på inflationen och realekonomin. Penningpolitiken vägleds därför av prognoser för den ekonomiska utvecklingen. Riksbanken publicerar bl.a. en bedömning av hur reporäntan kommer att utvecklas framöver. Det bör dock framhållas att räntebanan är en prognos, inte ett löfte.

Vid varje penningpolitiskt beslutstillfälle gör direktionen en bedömning av vilken bana för reporäntan och eventuellt vilka andra kompletterande åtgärder som behövs för att penningpolitiken ska vara väl

¹ Vid det penningpolitiska mötet i september 2017 beslutade Riksbankens direktion att byta från KPI till KPIF som målvariabel för penningpolitiken och att börja använda ett variationsband för att illustrera att inflationsutvecklingen är osäker.

avvägd. Avvägningen handlar normalt om att hitta en lämplig balans mellan stabiliseringen av inflationen runt inflationsmålet och stabiliseringen av realekonomin. Det finns inget generellt svar på frågan hur snabbt Riksbanken siktar på att föra tillbaka inflationen till 2 procent. En snabb återgång kan i vissa lägen få effekter på produktion och sysselsättning som inte är önskvärda, medan en långsam återgång kan försvaga trovärdigheten för inflationsmålet. I allmänhet har strävan varit att räntan och räntebanan anpassas så att inflationen förväntas vara någorlunda nära målet inom två år.

För att illustrera att inflationen inte kommer att vara exakt 2 procent varje månad används ett variationsband som sträcker sig mellan 1 och 3 procent, vilket fångar cirka tre fjärdedelar av de historiska månadsutfallen av KPIF-inflationen. Riksbanken strävar hela tiden efter att inflationen ska nå 2 procent, oavsett om den i utgångsläget ligger innanför eller utanför variationsbandet.

I Riksbankens uppdrag ingår enligt riksbankslagen även att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Risker förknippade med utvecklingen på de finansiella marknaderna vägs in i de penningpolitiska besluten. När det gäller att förebygga en obalanserad utveckling av tillgångspriser och skuldsättning spelar dock framför allt ett väl fungerande regelverk och en effektiv tillsyn en central roll. Penningpolitiken är enbart ett komplement.

I vissa lägen, som under den finansiella krisen 2008 och 2009, kan reporäntan och räntebanan behöva kompletteras med andra åtgärder för att säkerställa den finansiella stabiliteten och att penningpolitiken får genomslag på ett effektivt sätt.

Riksbanken strävar efter att dess kommunikation ska vara öppen, saklig, begriplig och aktuell. Det gör det lättare för ekonomins aktörer att fatta bra ekonomiska beslut. Penningpolitiken blir också lättare att utvärdera.

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen (dir. 2016:114, dir. 2017:57 och dir. 2017:100).

I september 2003 genomfördes en folkomröstning om Sverige skulle införa euron som valuta. Resultatet av folkomröstningen, som var ett nej, föranledde inga förändringar i penning- och valutapolitiken. Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor och beslutar om växelkurssystemet, medan Riksbanken ansvarar för tillämpningen av växelkurssystemet. Den nuvarande penning- och valutapolitiska regimen ligger fast. Sveriges erfarenheter av inflationsmål och rörlig växelkurs är mycket goda. En knytning av kronan till euron i ERM2 är inte aktuell.

1.4 Regeringens ekonomiska politik

Beslutade åtgärder

Regeringen har sedan den tillträdde bedrivit en ansvarsfull finanspolitik, samtidigt som angelägna satsningar har gjorts. Regeringens reformer har bidragit till stark tillväxt, snabbt stigande sysselsättning och fallande arbetslöshet. Det stora underskottet från 2014 har vänts till betydande överskott. Med starka statsfinanser, och allt fler som arbetar, har regeringen kunnat genomföra kraftfulla investeringar i jobb, skola och klimat. I tabell 1.1 redovisas de reformer som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2018 och som riksdagen därefter beslutade (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU10, rskr. 2017/18:135).

Tabell 1.1 Reformer i budgetpropositionen för 2018

Effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor, miljarder kronor

	2018	2019	2020
Fler ska komma i arbete	7,3	10,1	11,4
Sverige ska ha en jämlik kunskapsskola	2,4	4,6	7,0
Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland	5,0	7,9	10,0
Välfärden ska stärkas	7,8	13,6	18,9
Styrkan i svensk ekonomi ska komma alla till del	11,9	18,5	22,9
Sverige ska vara tryggt	6,7	8,3	9,7
Övriga reformer	2,7	1,9	2,0
Summa reformer BP18	43,8	64,8	81,7
Summa finansiering BP18	3,4	4,9	8,8
Effekt offentliga finanser BP18	-40,3	-59,9	-72,9

Källa.: Egna beräkningar.

Fler ska komma i jobb

Målet om att Sverige ska ha den lägsta arbetslösheten i EU 2020 vägleder regeringens ekonomiska politik. Sedan regeringen tillträdde har 250 000 fler människor ett jobb att gå till. Men fortfarande har alltför många svårt att få ett arbete, särskilt de som inte gått ut gymnasieskolan eller är födda utanför Europa.

Vägarna till jobb måste bli fler och enklare. Flera anställningsstöd har ersatts med ett enhetligt stöd för att underlätta för arbetsgivare att anställa. Kunskapslyftet har byggts ut. Särskilda insatser har gjorts för att öka nyanlända och utrikes födda kvinnors möjligheter att lära sig svenska, få ett arbete eller driva företag. Så kan den arbetskraftsbrist som håller tillbaka svensk tillväxt avhjälpas och Sveriges konkurrenskraft stärkas.

I Sverige ska det gå att hitta en bostad när man får ett jobb eller en studieplats. Arbetet med det bostadspolitiska paketet och 22-punktsprogrammet fortsätter. Nya investeringar i infrastruktur ska tydligt kopplas till krav på bostadsbyggande. Plan- och byggprocessen ska effektiviseras.

Sverige ska ha många framgångsrika och innovativa företag. Regeringens nyindustrialiseringsstrategi har i praktiken genomförts. Det arbetet fortsätter på regional nivå. Kollektivtrafiken förbättras, liksom den statliga lokala servicen genom fler servicekontor och en ny serviceorganisation. Hela landet ska växa, med goda förutsättningar för att bo, arbeta och driva företag, oavsett var man verkar.

För att underlätta för fler enmansföretag att ta steget att anställa har det s.k. växa-stödet utvidgats. Även små, unga företags möjligheter att rekrytera och behålla nyckelpersoner har förbättrats genom att beskattningen av personaloptioner förändrats. Regeringen har vidare föreslagit förändringar av företagsbeskattningen, som ska förbättra neutraliteten mellan finansiering med eget och lånat kapital samt motverka skatteplanering med ränteavdrag.

Den svenska modellen förutsätter ordning och reda på arbetsmarknaden. Svenska löner och villkor ska gälla alla som arbetar i Sverige. Osund konkurrens ska motverkas. Arbetsmiljön ska förbättras så att det blir möjligt att arbeta heltid ett helt arbetsliv med god livskvalitet.

Sverige ska ha en jämlik kunskapsskola

För att elever ska lära sig mer måste ojämlikheten i skolsystemet brytas. Alla ska ges goda möjligheter att rustas för vidareutbildning, arbetsmarknaden och samhällslivet. Alla skolor ska vara bra skolor.

Regeringen har gjort stora satsningar på en mer jämlik kunskapsskola. Satsningar har också gjorts för höjda lärarlöner, stärkt specialpedagogik och förbättrad elevhälsa. För att säkerställa att alla elever får stöd i tid har medel avsatts för att genomföra en läsa-skriva-räkna-garanti.

För att regeringens mål om en jämlik kunskapsskola ska nås krävs dock fler åtgärder. Regeringen har efter förslag från Skolkommissionen infört ett statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Resurserna ska viktas med hänsyn till elevernas förutsättningar, för att stärka likvärdigheten och förbättra kunskapsresultaten för alla. Regeringen har avsatt 1 miljard kronor för 2018, 3,5 miljarder kronor för 2019 och 6 miljarder kronor per år fr.o.m. 2020 för detta stöd. Det stärker likvärdigheten och ökar möjligheterna till en god kunskapsutveckling. Resurserna ska gå till just det som de är avsedda för.

Läslyftet har förstärkts och förlängts. Skolplikten har förlängts genom att förskoleklassen gjorts obligatorisk. En översyn i syfte att öka nyanlända barns deltagande i förskola ska göras. Regeringen har också föreslagit ytterligare åtgärder för att få fler att utbilda sig till lärare och för att förbättra genomströmningen och kvaliteten i gymnasieskolan.

Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland

Den nuvarande generationen ska kunna lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta. Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Därför har regeringen genomfört de största satsningarna på miljö och klimat i svensk historia. Regeringen har mer än fördubblat miljöbudgeten. Ett klimatpolitiskt ramverk med en klimatlag

har införts. Naturvårdsverket bedömer att Sverige med regeringens politik kommer att nå de nationella klimatmålen för 2020.

Klimat- och miljöarbetet har förstärkts ytterligare. Regeringen har föreslagit ett Industrikliv, som omfattar stöd till innovativa projekt och ny teknik för att minska processindustrins utsläpp av växthusgaser, samt att Klimatklivet förstärks. För att minska utsläpp från transportsektorn införs ett reduktionspliktssystem och ett bonus-malus-system under 2018. Användningen av elfordon och hållbara transporter ska stimuleras. En skatt på flygresor införs den 1 april 2018.

Regeringens mål 2040 är 100 procent förnybar elproduktion. I budgetpropositionen för 2018 avsattes ca 2 miljarder kronor ytterligare 2018–2020 för en fortsatt och utökad satsning på investeringsstöd för solceller. Medel avsattes även för satsningen Rent hav och för att skydda dricksvattnet. Syftet är att förebygga vattenbrist, minska mängden plast i hav och natur, minska förekomsten av miljögifter, minska övergödningen och stärka det marina områdesskyddet.

Välfärden ska stärkas

Att välfärd av hög kvalitet finns tillgänglig för alla har en stark omfördelande effekt. De under mandatperioden genomförda förstärkningarna innebär att regeringen satsat över 35 miljarder kronor på vård, skola och omsorg under 2018 och mer än så för åren framöver. Satsningar som både jämnar ut livsvillkor och främjar den ekonomiska utvecklingen. Den demografiska utvecklingen med fler äldre och barn, ökar behoven av välfärdstjänster. Regeringen har avsatt 5 miljarder kronor 2019 och ytterligare 5 miljarder kronor 2020 för att permanent höja statsbidragen till kommuner och landsting. Detta ger kommuner och landsting bättre förutsättningar att stärka skolan, vården och omsorgen och minskar behovet att höja kommunalskatterna.

Vården ska vara trygg, behovsanpassad och jämlik i hela landet. En patientmiljard har införts, för kortare köer och bättre samordning inom vården. Regeringen har även gjort satsningar för att förbättra personalsituationen och utveckla vårdens verksamheter. Sammantaget innebär satsningarna i budgetpropositionen för 2018 att resurserna till sjukvården ökat med närmare 5,5 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen för 2017.

Under mandatperioden har underhållsstödet, flerbarnstillägget och föräldrapenningen höjts. Barnbidraget och studiebidraget inom studiehjälpen har höjts med 200 kronor i månaden. Underhållsstödet har höjts för barn mellan 11 och 18 år. Den ekonomiska tryggheten för personer med sjuk- och aktivitetsersättning har stärkts.

De jobbskatteavdrag som infördes gör att pension beskattas hårdare än lön. Regeringen avser att sluta den klyftan fullt ut till 2020. För 2018 har ändringar införts som innebär att skillnaden försvinner för inkomster upp till ca 17 000 kronor i månaden. För att ytterligare förbättra pensionärernas ekonomiska situation har förbättringar i bostadstillägget genomförts.

Socialförsäkringarna ger trygghet och motverkar ekonomisk utsatthet. Taket i sjukförsäkringen har höjts och en skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning har införts.

Regeringen har också föreslagit att en skattereduktion för fackföreningsavgiften införs, vilket stärker den svenska modellen.

Det ska vara ordning och reda i välfärdssystemen. Regeringen fortsätter det intensifierade arbetet mot oseriösa aktörer och kriminella.

Sverige ska vara tryggt

Sverige ska vara ett land där alla är trygga och säkra, oavsett var de bor. Regeringen kraftsamlar mot hoten mot det demokratiska samhället, såsom terrorism, organiserad brottslighet och hatbrott. Fler brott ska förhindras och klaras upp. Brottsens orsaker ska bekämpas. Regeringen har därför föreslagit och aviserat tillskott till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och kommunerna samt till ungdoms- och missbruksvård.

Sveriges gränser ska vara säkra. För att stoppa illegal handel med narkotika och vapen har regeringen föreslagit att Tullverket tillförs medel. Polisens gränskontroller av individer har förstärkts och förlängts.

Regeringen har stärkt totalförsvarets förmåga genom väsentliga resursförstärkningar om 2,7 miljarder kronor årligen fr.o.m. 2018.

En hörnsten i svensk säkerhetspolitik är att bygga säkerhet i samverkan. En biståndsram på 1 procent av bruttonationalinkomsten 2018 innebär en betydande förstärkning. Inom FN:s säkerhetsråd verkar Sverige för mer fredsbyggande och konfliktförebyggande åtgärder.

Flera blocköverskridande överenskommelser har träffats avseende migrationspolitiken, kampen mot terrorismen, försvars- och säkerhetspolitiken samt energipolitiken.

Tabell 1.2 Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2017–2021 i förhållande till föregående år

Utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar¹. Budgeteffekt på offentliga sektorns finansiella sparande.

Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020	2021
Utgiftsförändringar²					
Förändring av takbegränsade utgifter	26,4	25,0	10,2	11,5	-6,8
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-10,6	2,1	3,8	4,5	-0,4
varav stöd till kommuner och landsting ³	-8,8	0,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁴	-0,4	1,4	3,3	3,9	-0,8
Summa utgiftsförändringar	15,9	27,1	13,9	16,0	-7,3
Inkomstförändringar²					
Skatter, brutto	6,7	-3,9	-4,0	-4,7	0,0
Indirekta effekter av skatter	1,4	2,1	0,5	1,3	0,0
Övriga inkomstreformer	0,3	-1,4	-0,1	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	8,4	-3,3	-3,7	-3,4	0,0
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{2,5}	-7,5	-30,3	-17,6	-19,4	7,3
<i>Procent av BNP</i>	-0,2	-0,6	-0,3	-0,4	0,1

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

¹ I tabell 1.2 ingår budgeteffekterna av åtgärder som regeringen föreslår i Vårändringsbudget för 2018 (prop. 2018/17:99) och som riksdagen ska behandla i juni 2018 (se 2018 års ekonomiska vårproposition, avsnitt 8.1).

² För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

³ Det tillfälliga stödet till kommuner och landsting som föreslogs i propositionen Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47) utbetalades från statsbudgeten i december 2015 men bedöms till större delen medföra förändrad konsumtion i kommunsektorn först 2016.

⁴ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁵ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 1.2 redovisas budgeteffekterna av samtliga förslag till och aviseringar av reformer och finansieringar som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för. Budgeteffekterna redovisas i förhållande till föregående år och är en del av analysen av förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens inriktning. Förändringen av det strukturella sparandet påverkas dock även av andra faktorer än regeringens förslag till reformer och finansieringar. Bland annat bedöms den automatiska budgetförstärkningen bidra till att de offentliga finanserna förstärks. Denna förstärkning påverkar över tiden förutsättningarna för den aktiva politiken, eftersom det är nettot av dessa två faktorer som sammanfattar statens påverkan på förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens inriktning.

Regeringens fortsatta reformambitioner

Politikens uppgift är att finna lösningar på samhällsproblem och lägga grunden för en bättre framtid. Under mandatperioden har reformer genomförts för att öka tryggheten, hållbarheten och jämlikheten i hela landet. Nu tar regeringen denna mandatperiods arbete i mål med

ytterligare offensiva satsningar. Jämlikheten ska öka. Velfärden ska byggas ut i hela landet. Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Etableringen av nyanlända behöver gå ännu snabbare. En nationell kraftsamling krävs för att stävja och förebygga kriminaliteten och stärka demokratin.

Med en fast politisk vilja kan det växande välståndet komma alla i landet till del. Med principen att gemensamma investeringar för framtiden går före stora skattesänkningar kan Sveriges samlade styrka öka. Med en politik som minskar skillnader i ekonomiska villkor mellan olika grupper ges förutsättningar för ett fritt och jämlikt samhälle. Så kan trygghet och framtidstro växa.

När regeringen tillträdde var underskottet i de offentliga finanserna hela 60 miljarder kronor. Dessa stora underskott har vänts till ett överskott på över 50 miljarder kronor. Statsskuldskvoten beräknas 2018 bli den lägsta sedan 1977.

Under mandatperioden har ett antal omfördelande reformer genomförts. Det arbetet ska fortsätta och Sverige ska vara ett jämlikt land. Investeringar och reformer som stärker omfördelningen och ger alla möjlighet att delta på arbetsmarknaden minskar klyftorna, ökar tilliten och stärker ekonomin. Jämlikhet och utveckling förstärker varandra.

Fler ska komma i arbete. Regeringens mål om att Sverige ska ha EU:s lägsta arbetslöshet vägleder den ekonomiska politiken. Sveriges arbetsgivare står redo att anställa 100 000 personer om de hittar rätt kompetens. Därför bygger regeringen ut kunskapslyftet, med fler platser inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning, folkhögskola, yrkeshögskola samt universitet och högskolor, möjliggör fler extratjänster, samt inför utbildningsplikt för nyanlända. Alla kvinnor och män ska ha möjlighet till den frihet och självbestämmande som en egen arbetsinkomst innebär. Vägen framåt är kunskap, inte låga löner. Den svenska modellen förutsätter ordning och reda på arbetsmarknaden med goda arbetsvillkor och trygga anställningar. Regeringen stödjer arbetsmarknadens parter strävan att gemensamt utveckla arbetsmarknaden med etableringsjobben. Med investeringar i vägar och järnvägar, bostadsbyggande och bredband kan företag växa och människor bo och arbeta i hela landet.

Velfärden ska finnas där människor bor och ska gå att lita på oavsett var i Sverige man befinner sig. Det föds allt fler barn i Sverige och tack vare en bättre folkhälsa lever vi allt längre. Därför behöver sjukvården, skolan, barn- och äldreomsorgen byggas ut i hela landet, arbetsvillkoren förbättras och nya smarta lösningar skapas för att möta framtidens personalbehov. Det närmsta årtiondet behöver minst 200 000 fler anställas inom velfärden. Utbyggnaden har påbörjats. Redan i dag arbetar över 100 000 fler i velfärden än när regeringen tillträdde. Den positiva trenden med höjda kunskapsresultat för svenska elever ska förstärkas. Äldre som varit med och byggt vårt land ska inte betala högre skatt än löntagare. Styrkan i svensk ekonomi ska komma alla till del. I den gemensamt finansierade velfärden finns en stark omfördelande kraft. Sverige ska fortsatt vara ett

ledande välfärdsland. Den ekonomiska ojämlikheten ska bekämpas med en aktiv fördelningspolitik.

Regeringen har genomfört de största satsningarna på miljö och klimat i svensk historia. Utsläppen från industrin, bostäder och transportsektorn minskar. Satsningar på solceller, vind, bioenergi och ny teknik ökar takten för att Sverige ska nå målet om 100 procent förnybar elproduktion till 2040. Minskade växthusgasutsläpp går att kombinera med ekonomisk utveckling. Hållbarheten i handeln måste öka och konsumtionens utsläpp minska. Sveriges värdefulla natur ska skötas och skyddas för både friluftsliv och den biologiska mångfalden. Riksdagen har antagit en klimatlag som utgör grunden för regeringens klimatpolitiska arbete. Nu är Sverige ledande i klimatomställningen. Dagens miljöproblem kan inte lämnas över till kommande generationer att hantera.

Trygghet är en grundsten i den svenska modellen, ett hållbart samhälle är vägen framåt. Det krävs också en kraftsamling för att stävja brottsligheten och upprätthålla säkerhet och demokrati. Totalförsvaret ska stärkas. Tryggheten ska öka i bostadsområden, på busstationer, på sjukhus och i skolor. Polismyndigheten och Tullverket ges ökade resurser. Blåljuspersonal ska skyddas. Sveriges beredskap mot terrorattentat ska fortsatt stärkas. Narkotika och vapen ska stoppas vid gränsen. Förmågan att ingripa mot organiserad brottslighet ska öka och straffen skärpas. Polisens förmåga att utreda sexualbrott ska öka. Det förebyggande arbetet för att motverka sexuella trakasserier, våld och kränkande behandling ska stärkas, bl.a. genom utbildnings- och informationsinsatser inom rättsväsendet, skolan och socialtjänsten och genom stärkt stöd till regionala skyddsombud. Samhället måste bli mycket bättre på att förebygga våld mot kvinnor och hedersvåld.

I en ny tid när falska nyheter, hot och hat, rasism och intolerans förgiftar det demokratiska samtalet måste den infrastruktur av myndigheter, domstolar, journalister, lärare och bibliotekarier som ska värna rättssäkerheten, faktakunskapen och det fria ordet värnas. Sverige ska vara ett land i sammanhållning där yttrandefriheten står stark.

Regeringen har infört nya indikatorer på välbefinnande som kompletterar BNP och är bredare mått på samhällsutveckling.

Prognoserna i detta konvergensprogram sträcker sig långt in i nästa mandatperiod. De bygger på regeringens hittills förda politik och vägval framåt, på att investeringar i samhällsbygget går före stora skattesänkningar. Ett tryggt och hållbart Sverige är regeringens vägval.

Regeringens syn på rådets rekommendationer 2017

Rådet antog landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna den 11 juli 2017. I det formella rådsbeslutet rekommenderas Sverige att 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

Ta itu med risker kopplade till hushållens skuldsättning, särskilt genom att stegvis begränsa avdragsrätten för utgiftsräntor på bostadslån eller genom att höja fastighetsskatten, samtidigt som utlåningen på en alltför hög skuldkvotnivå tyglas. Främja bostadsinvesteringar och effektivisera bostadsmarknaden, bland annat genom att införa större flexibilitet i hyressättningen och genom att se över beskattningen av kapitalvinster.

Regeringen välkomnar de granskningar som görs inom ramen för den europeiska terminen. Regeringen delar bedömningen att hushållens skuldsättning utgör en risk för den makroekonomiska stabiliteten. Att dämpa hushållens ökade skuldsättning är en viktig utmaning och regeringen har vidtagit åtgärder för att möta denna utmaning. Rekommendationerna behandlas i övrigt i avsnitt 3.1 och 3.2 i det nationella reformprogrammet.

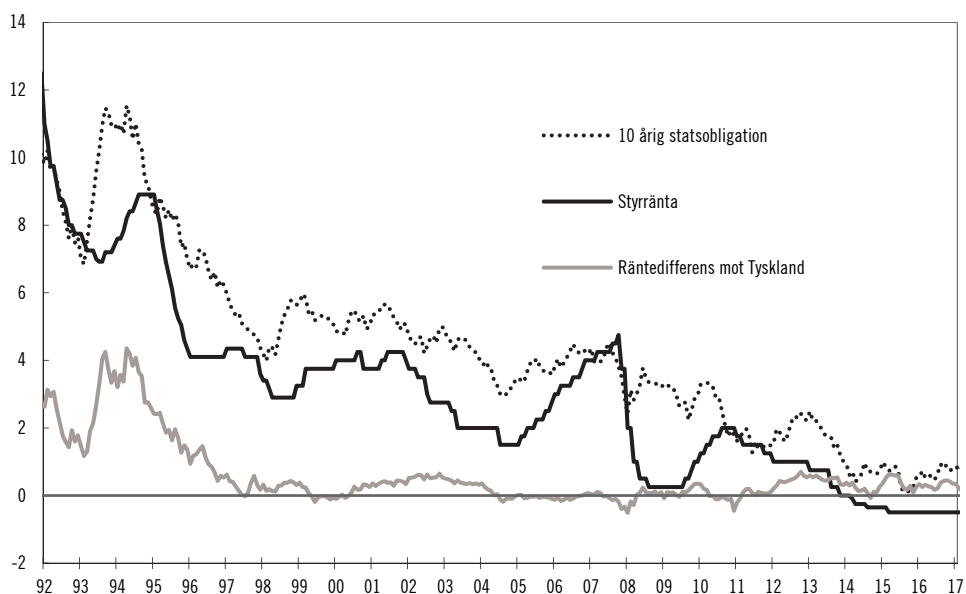
1.5 Penningpolitik

Penningpolitiken i Sverige är expansiv. Riksbanken har sedan december 2011 stegvis sänkt reporäntan från 2 procent till rekordlåga -0,5 procent, som gällt sedan bankens beslut i februari 2016 (se diagram 1.1). Reporäntan har varit negativ sedan februari 2015. Orsakerna till reporäntesänkningarna har varit den låga inflationen, en oro över fallande inflationsförväntningar och det svaga konjunkturläget. Utöver att hålla styrräntan negativ så har Riksbanken också genomfört ett omfattande program med köp av statsobligationer som avslutades i december 2017. Däremot har Riksbanken tidigarelagt återinvesteringar under 2018 av förfall som kommer att ske under 2019.

Räntorna på statsobligationsmarknaderna i omvärlden och i Sverige har under 2017 präglats av kommunikation kring penningpolitiken och starka makroekonomiska indikatorer. I mitten av 2017 steg statsobligationsräntorna efter kommunikation från den Europeiska centralbanken, vilket fick marknaden att tolka bankens penningpolitiska avsikter som mindre expansiva. Dessa förväntningar avtog dock under sommaren, vilket gjorde att statsobligationsräntorna sjönk. Under det fjärde kvartalet steg statsobligationsräntorna något, framför allt i USA i samband med en annonsering av nedtrappning av balansräkningen i oktober 2017 och en räntehöjning i december samma år från Federal Reserve samtidigt som en ökning av de finanspolitiska stimulanserna aviserades. Detta ledde till högre inflationsförväntningar och en bred uppgång av statsobligationsräntorna.

Diagram 1.1 Ränteutvecklingen i Sverige

Procent

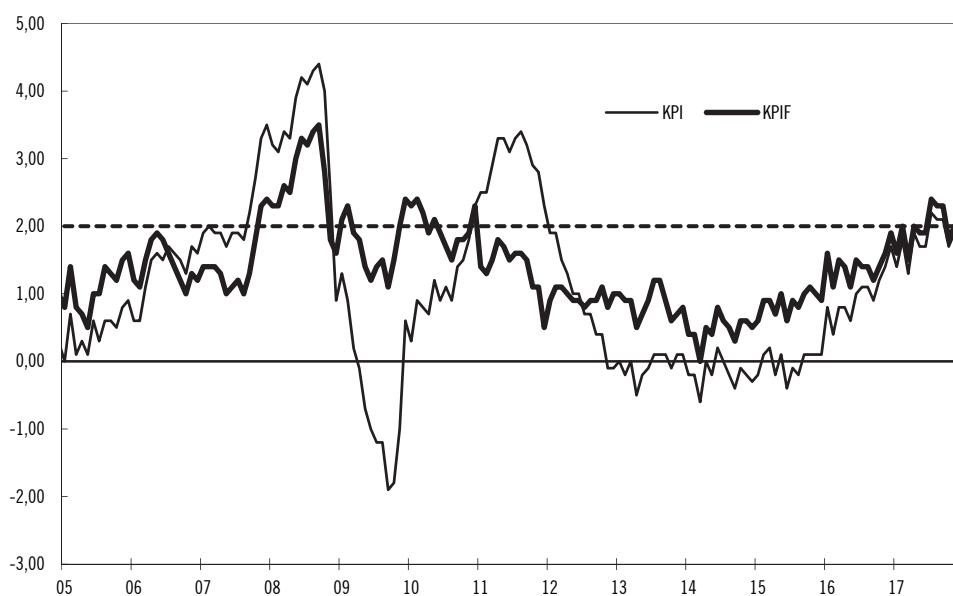


Källor: Riksbanken och Macrobond.

Inflationen beräknad som årlig procentuell förändring av KPI har uppvisat en stigande trend sedan början av 2016 (se diagram 1.2). Ökningen kan till stor del förklaras av stigande energipriser. Höjda priser på vissa tjänster har också i hög grad bidragit till inflationsutvecklingen. Den underliggande inflationen mätt med KPIF, som utgörs av KPI med fast bostadsränta, har stigit trendmässigt sedan 2014. Eftersom bostadsräntorna i princip varit oförändrade det senaste året så har KPIF-inflationen och KPI-inflationen närmat sig varandra. KPI-inflationen är nu nära inflationsmålet på 2 procent.

Diagram 1.2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



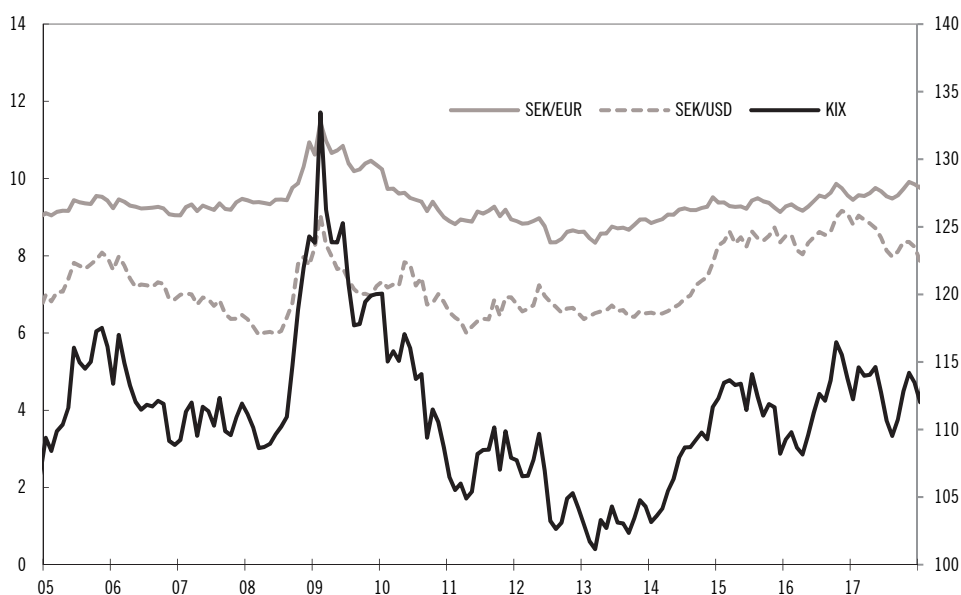
Anm.: Streckad linje visar Riksbankens inflationsmål.

Källa: Statistiska centralbyrån

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 1.3 visar kronans utveckling mot euron och den amerikanska dollarn fr.o.m. 2005, tillsammans med det handelsviktade växelkursindexet KIX. Kronan har försvagats mot många valutor sedan 2014, vilket till viss del förklaras av Riksbankens expansiva penningpolitik. Riksbanken har också vid upprepade tillfällen meddelat att den är beredd att agera med ytterligare penningpolitisk stimulans om kronförstärkningar riskerar att bryta uppgången i inflationen.

Diagram 1.3 Kronindexet KIX samt kronans utveckling mot euron och den amerikanska dollarn

KIX (höger skala), SEK/EUR, SEK/USD (vänster skala)



Källa: Riksbanken.

2 Den makroekonomiska utvecklingen

2.1 Internationell och finansiell ekonomi

Konjunkturuppgången i världsekonomin har breddades och blev allt starkare under 2017. Alla de stora ekonomierna växer nu samtidigt i relativt god takt för första gången sedan finanskrisen. En betydande optimism om den ekonomiska utvecklingen bland företagen och hushåll talar för att tillväxten blir god även 2018. Den tidigare konsumtionsledda tillväxten i omvärlden drivs nu allt mer av ökade kapitalinvesteringar, vilket leder till en ökad efterfrågan på investeringsvaror. Den internationella handeln har ökat, liksom den industriella produktionen. Det är gynnsamt för den svenska exporten.

USA:s pågående konjunkturuppgång är inne på sitt nionde år. De skattesänkningar och federala utgiftsökningar som förhandlades fram i december 2017 väntas i det korta perspektivet ge en viss ekonomisk stimulans genom högre investeringar och konsumtion. Det motverkas längre fram av stigande inflationsförväntningar som väntas driva fram en snabbare normalisering av penningpolitiken. Den amerikanska arbetsmarknaden befinner sig nära full sysselsättning. Sammantaget förväntas tillväxten var fortsatt god 2018 och 2019.

I euroområdet var BNP-tillväxten 2017 den högsta på tio år. Tillväxten har understötts av ökade investeringar, en global uppgång av produktion och handel samt en fortsatt expansiv penningpolitik. Återhämtningen omfattar både fler länder och sektorer än tidigare. Den inhemska efterfrågan har stärkts av det förbättrade arbetsmarknadsläget. En fortsatt god efterfrågan förväntas driva fram såväl ny- som ersättningsinvesteringar. Konsumtionstillväxten väntas dämpas något då sysselsättningstillväxten blir långsammare och inflationen stiger. Inflationen är fortfarande låg och den underliggande inflationen väntas endast öka gradvis då löneökningarna av allt att döma blir måttliga. Sammantaget bedöms BNP i euroområdet 2018 vara fortsatt god, för att dämpas något 2019.

I Kina accelererade BNP-tillväxten 2017, driven av stark export och fastighetsinvesteringar, och blev därmed något högre än de kinesiska myndigheternas tillväxtmål. Framöver väntas en mindre expansiv finanspolitik samtidigt som myndigheterna stramar åt kreditmarknaden för att dämpa den höga skuldsättningen. Det gör att Kinas tillväxt fortsätter att dämpas 2018 och 2019, samtidigt som den bli mer konsumtionsbaserad. Stigande råvarupriser under 2017 har gjort att stora råvaruproducerande ekonomier som Brasilien och Ryssland kommit ur sin recession.

2.2 Svensk ekonomi

BNP-tillväxten har varit hög i Sverige under de senaste fyra åren. Det är framför allt investeringar och konsumtion som drivit tillväxten. Regeringens reformer och en expansiv penningpolitik har i betydande grad bidragit till denna utveckling. Under 2018 bedöms svensk ekonomi fortsätta att utvecklas starkt. Hushållen och företagen är optimistiska om konjunkturutsikterna och inom industrin bedöms kapacitetsutnyttjandet vara högt. Åren efter 2018 väntas BNP växa i en genomsnittlig takt. Sammantaget bedöms resursutnyttjandet i svensk ekonomi vara högre än normalt 2018 och 2019 (se tabell 2.1).

Arbetslösheten har minskat sedan 2014, för både kvinnor och män, och är nu på den lägsta nivån sedan 2008. Särskilt ungdomsarbetslösheten (15–24 år) har minskat markant och är nu den lägsta sedan 2003. År 2017 var efterfrågan på arbetskraft hög. Antalet sysselsatta ökade i en snabbare takt än befolkningen och därmed steg sysselsättningsgraden. Samtidigt minskade arbetslösheten i en långsammare takt än tidigare, vilket delvis berodde på att antalet personer i arbetskraften ökade snabbt. År 2017

ökade arbetskraften med över 100 000 personer. Den höga aktivitetsnivån i svensk ekonomi bedöms medföra att arbetslösheten minskar, givet regeringens hittills genomförda reformer, till 6,2 procent 2018 och 2019. Både sysselsättningen och sysselsättningsgraden väntas fortsätta att öka dessa år.

För merparten av de anställda resulterade avtalsrörelsen 2017 i treåriga avtal med löneökningar på i genomsnitt 2,1 procent per år. Det är något lägre än den genomsnittliga årliga utvecklingen sedan 1993. Därmed förväntas också den totala löneökningstakten 2018 och 2019 bli dämpad. Bedömningen stöds av att löneutvecklingen varit måttlig de senaste åren, trots en allt starkare utveckling på arbetsmarknaden, samt dämpade löneförväntningar. Samtidigt väntas ett högt resursutnyttjande på arbetsmarknaden påverka löneökningstakten med viss fördröjning och medföra något större löneökningar 2019.

KPIF-inflationen uppgick till 2 procent 2017. En expansiv penningpolitik, en stark konjunktur samt faktorer av mer tillfällig karaktär, såsom stigande energipriser, bidrog till denna utveckling. Inflationen bedöms dämpas något 2018. I takt med att resursutnyttjandet stiger såväl i omvärlden som i Sverige väntas inflationen stiga och nå målet om 2 procent 2020.

Tabell 2.1 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021
BNP	2,4	2,8	2,2	2,1	1,8
BNP-gap ¹	0,7	1,4	1,3	1,0	0,5
Sysselsatta ²	2,3	1,4	0,6	0,5	0,3
Sysselsättningsgrad ³	81,8	82,3	82,5	82,6	82,6
Arbetade timmar ⁴	1,9	1,7	0,8	0,4	0,1
Produktivitet i näringslivet ^{4,5}	1,5	1,2	1,5	1,8	1,7
Arbetslöshet ⁶	6,7	6,2	6,2	6,1	6,1
Löner ⁷	2,5	2,8	3,1	3,4	3,4
KPI ⁸	1,8	1,6	1,9	2,8	3,4

¹ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

² 15–74 år.

³ Enligt EU2020-målet, dvs. sysselsatta i procent av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år.

⁴ Kalenderkorrigerad.

⁵ Arbetsproduktivitet mätt som BNP till baspris per arbetad timme.

⁶ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁷ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁸ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser

Framväxten av makroekonomiska obalanser, bl.a. i form av varaktiga skillnader i konkurrenskraft, har skapat stora problem för många länder i efterdyningarna av den finansiella krisen. För att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk utveckling är det viktigt att i första hand vidta åtgärder som förhindrar uppkomsten av makroekonomiska obalanser, och i andra

hand tidigt identifiera och korrigera de obalanser som trots allt uppkommer. Det är svårt att exakt definiera en makroekonomisk obalans. En sådan obalans kan dock sägas återspegla ett underliggande problem, som riskerar att leda till en snabb och betydande korrigerande vilket i sin tur påverkar hela samhällsekonomin negativt.

Det makroekonomiska obalansförfarandet

Det makroekonomiska obalansförfarandet är en del av den europeiska terminen och den ekonomiska samordningen i EU. Det inleddes genom att Europeiska kommissionen i november 2017 publicerade 2018 års förvarningsrapport. Rapporten innehöll en preliminär ekonomisk analys av medlemsstaterna, inklusive en resultattavla med indikatorer på områden som skulle kunna utgöra makroekonomiska obalanser. För Sveriges del indikerade obalansförfarandet för 2018 att en hög privat skuldsättning och stigande bostadspriser utgjorde potentiella obalanser.

I mars 2018 publicerade Europeiska kommissionen djupgranskningar av de 12 medlemsstater som hade identifierats som länder med potentiella obalanser i förvarningsrapporten. Kommissionen gjorde bedömningen att 11 av de 12 medlemsstater som undersökts hade antingen makroekonomiska obalanser (8 medlemsstater) eller alltför stora obalanser (3 medlemsstater). Samtliga medlemsstater som bedöms ha obalanser kommer att vara föremål för särskild övervakning, som dock anpassas efter hur allvarliga obalanserna bedöms vara.

Inom ramen för den europeiska terminen kommer Europeiska kommissionen att lämna förslag på åtgärder för att hantera dessa obalanser. Förslagen kommer att ingå i det paket med landspecifika rekommendationer som kommissionen presenterar i maj 2018. Den information som ges i medlemsstaternas nationella reformprogram och konvergens- eller stabilitetsprogram kommer att beaktas. Om Europeiska kommissionen anser att en medlemsstat som bedöms ha alltför stora obalanser vidtar otillräckliga åtgärder, kan kommissionen rekommendera rådet att öppna förfarandet, vilket utgör den korrigerande delen av det makroekonomiska obalansförfarandet.

I 2018 års djupgranskning av Sverige bedömde Europeiska kommissionen att det föreligger makroekonomiska obalanser. Dessa utgörs av hushållens höga och ökande skuldsättning samt de höga bostadspriserna.

Hushållens skuldsättning

En hög skuldsättning, oavsett om den är i den privata eller offentliga sektorn, kan leda till problem för såväl den finansiella stabiliteten som den makroekonomiska utvecklingen.

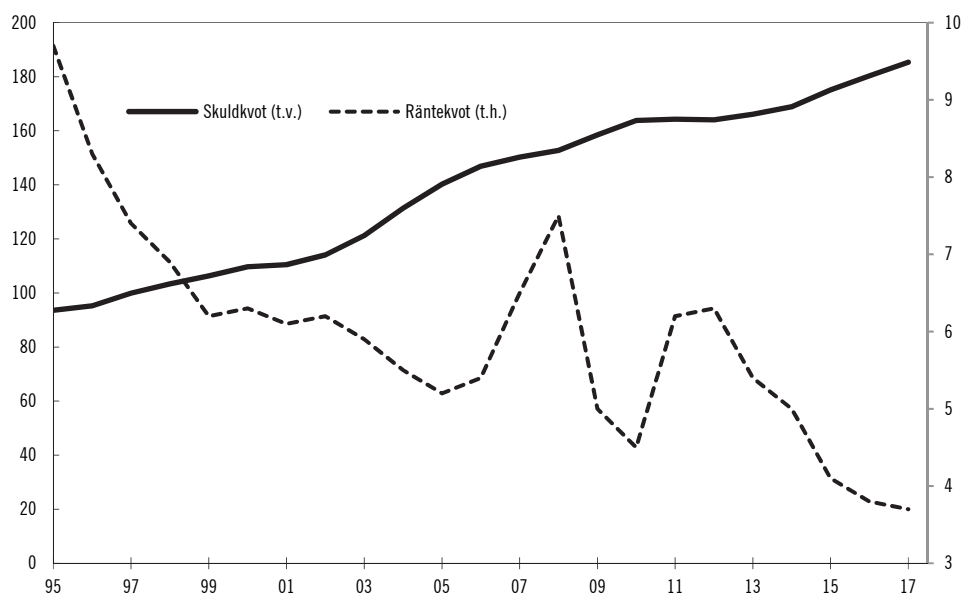
År 1995–2017 ökade de svenska hushållens skuldsättning betydligt (se diagram 2.1). På aggregerad nivå kan utvecklingen beskrivas i termer av skuldkvot och räntekvot, där skulden respektive räntebetalningarna efter

skatt jämförs med hushållens disponibla inkomster. Trots att skuldkvoten ligger på en historiskt hög nivå är räntekvoten den lägsta på över 20 år. Ett lägre ränteläge har gjort att hushållen kunnat ha en större skuld, utan att högre ränteutgifter trängt undan möjligheterna till konsumtion, investeringar och finansiellt sparande. Efter flera år med uppgångar uppgick skuldkvoten 2017 till 185 procent av hushållens disponibla inkomster. De svenska hushållens skuldsättning är hög sett ur både ett historiskt perspektiv och jämfört med andra länder.

En stor del av ökningen av bostadspriserna och hushållens skuldsättning sedan mitten av 1990-talet kan förklaras av strukturella och makroekonomiska faktorer. Allt fler hushåll äger sin bostad. Utbudet av bostäder har ökat långsammare än befolkningen och de bostadsrelaterade skatterna har sänkts, särskilt i samband med att den statliga fastighetsskatten ersattes av en kommunal fastighetsavgift 2008. Uppgången i den aggregerade skuldkvoten förklaras därmed både av att fler hushåll har lån och att hushållen i genomsnitt har större lån.

Diagram 2.1 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även om risken för finansiell instabilitet bedöms som låg är det befogat att noga följa och övervaka den höga skuldsättningen bland hushållen.

Regeringen anser att det är av central betydelse att vidta väl avvägda åtgärder för att dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning, så att inte åtgärderna utlöser en snabb och okontrollerad nedgång av bostadspriserna, med betydande negativa effekter på tillväxt och sysselsättning som följd. Under hösten 2010 beslutade Finansinspektionen om ett allmänt råd om ett tak för lån med bostaden som pant. Det s.k. bolånetaket innebär att nya lån inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. Finansinspektionens årliga bolåneundersökningar har visat att andelen hushåll med nya bolån med belåningsgrader över 85 procent har

minskat kraftigt sedan 2010. Myndighetens analys visar att bolånetaket ledde till att hushållen lånade mindre och att bostadspriserna dämpades något.

Ökade amorteringar innebär att hushållens skulder på sikt minskar, vilket förbättrar hushållens motståndskraft mot störningar. Finansinspektionen har, efter regeringens godkännande, beslutat om föreskrifter om amorteringskrav, som trädde i kraft den 1 juni 2016. Kravet innebär att hushåll som lånar mer än 50 procent av bostadens värde ska amortera minst 1 procent per år på sitt bolån, medan hushåll som lånar mer än 70 procent ska amortera minst 2 procent per år. Finansinspektionens analys visar att hushåll med nya bolån som omfattas av amorteringskravet lånar mindre och köper billigare bostäder än vad de skulle ha gjort utan amorteringskravet. Den 1 mars 2018 skärptes amorteringskravet för de hushåll som tar stora bolån i förhållande till sin inkomst. Det skärpta kravet innebär att hushåll som lånar mer än 4,5 gånger sin årsinkomst före skatt ska amortera ytterligare 1 procent per år på sitt bolån. Åtgärden bedöms i nuläget påverka knappt 15 procent av alla nya bolånetagare. Vidare har Finansinspektionens möjligheter att, efter regeringens medgivande, vidta ytterligare makrotillsynsåtgärder förstärkts genom lagändringar som trädde i kraft den 1 februari 2018. Lagändringarna baserades på en politisk överenskommelse som regeringen träffade med de borgerliga partierna och Vänsterpartiet i oktober 2016.

Det svenska banksystemet är stort och domineras av ett fåtal banker som är nära sammanlänkade. Storbankerna har betydande exponeringar mot bostadsmarknaden. Flera åtgärder har därför vidtagits för att stärka det finansiella systemets motståndskraft. För att säkerställa att bankerna håller en kapitalbas som täcker riskerna i den svenska bolåneportföljen införde Finansinspektionen i maj 2013 ett riskviktsgolv på 15 procent för svenska bolån. Finansinspektionen höjde sedan riskviktsgolvet till 25 procent i september 2014. Basel 3-överenskommelsen implementerades i EU under 2014 genom att tillsynsförordningen (CRR) började gälla samt att kapitaltäckningsdirektivet (CRD4) genomfördes i svensk rätt. Det nya regelverket innebär att en större andel av kapitalkraven ska fyllas av kapital med en högre kvalitet dvs. med en bättre förlustabsorberande förmåga. Genom det nya regelverket har även kapitalbuffertkrav introducerats, vilket har inneburit högre kapitaltäckningskrav för de svenska instituten, särskilt för de systemviktiga instituten. Finansinspektionen beslutade i juni 2015 att den kontracykliska kapitalbufferten ska höjas från 1,0 procent till 1,5 procent, med start i juni 2016. Finansinspektionen beslutade sedan i mars 2016 att den kontracykliska kapitalbufferten skulle höjas ytterligare, till 2,0 procent. Den senaste höjningen av den kontracykliska kapitalbufferten började gälla i mars 2017.

Regeringen delar Europeiska kommissionens bedömning att skattesystemet kan påverka rörligheten på bostadsmarknaden. Det är dock viktigt att upprätthålla stabila och förutsägbara regler för så viktiga och långsiktiga beslut som köp av bostäder. Behovet av åtgärder på området måste ses långsiktigt och hanteras varsamt. Detta gäller särskilt frågan om

ränteavdrag. De senaste årens förändringar av bostadsbeskattningen har gått i riktningen mot en minskad löpande beskattning och en ökad beskattning vid transaktionstillfällen. För att öka rörligheten på bostads- och arbetsmarknaden ändrades fr.o.m. 1 januari 2017 reglerna för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privatbostäder. Ändringen innebär att taket för uppskovsbelopp har slopats för avyttringar av privatbostäder som sker under perioden 21 juni 2016–30 juni 2020. Dessutom har metoden för att beräkna uppskovets storlek vid köp av en billigare bostad ändrats så att den, utom i vissa undantagsfall, är mer generös.

En rad åtgärder har vidtagits de senaste åren i syfte att stärka bankernas motståndskraft mot finansiella kriser och dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning. Bostadsbyggandet har ökat kraftigt de senaste åren. Bostadspriserna har också dämpats och uppvisar sedan slutet av 2017 negativa årliga tillväxttakter. Regeringen och berörda myndigheter fortsätter att genomlysna riskerna med hushållens skuldsättning och är beredda att vidta ytterligare åtgärder om det skulle krävas.

3 Offentliga finanser

3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna i 2018 års ekonomiska vårproposition (prop. 2016/17:100). Redovisningen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter utgår från EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS 2010). Regeringens redovisning, som också används av Konjunkturinstitutet, skiljer sig dock delvis från ENS 2010 (se tabell 3.1). I huvudsak består skillnaderna i att delar av försäljningsintäkterna från offentlig verksamhet redovisas på utgiftssidan, som en avdragspost i de offentliga konsumtionsutgifterna, i den nationella statistiken, medan dessa intäkter redovisas på intäktssidan enligt ENS 2010. Däremot skiljer sig inte beräkningen av det finansiella sparandet. En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt ENS 2010 (och EDP) finns i tabell C.2a i bilaga C.

Tabell 3.1 Den offentliga sektorns finanser enligt regeringens redovisning och ENS2010

Procent av BNP

	2017	2018	2019	2020	2021
VÅP18					
Inkomster	49,2	48,7	48,4	48,4	48,4
Utgifter	48,1	47,7	47,4	47,1	46,5
Finansiellt sparande	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
ENS 2010					
Inkomster	50,2	49,5	49,2	49,1	49,1
Utgifter	49,1	48,6	48,2	47,9	47,2
Finansiellt sparande	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9

Anm.: VÅP18 = 2018 års ekonomiska vårproposition.

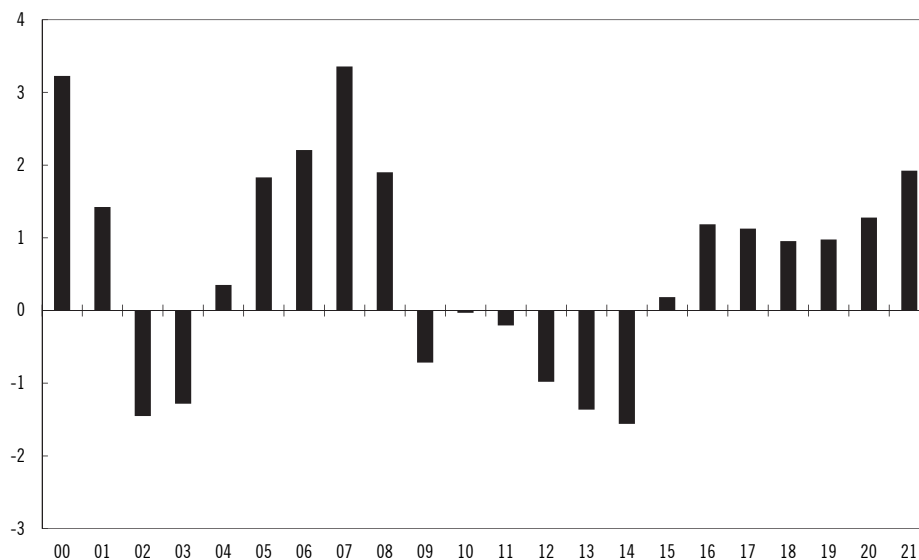
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

De offentliga finanserna har förstärkts kraftigt sedan 2014 (se diagram 3.1). Det finansiella sparandet vändes från ett underskott på 1,6 procent av BNP 2014 till ett överskott på 1,2 procent av BNP 2016. Att de offentliga finanserna förbättrats beror dels på den starka tillväxten i ekonomin, dels på att regeringen sedan den tillträdde fört en ansvarsfull ekonomisk politik. De offentliga utgifterna har vuxit betydligt långsammare än BNP, trots de högre utgifter som uppstod till följd av det mycket stora antalet personer som sökte asyl i Sverige hösten 2015. År 2017 blev det finansiella sparandet i stort sett oförändrat jämfört med 2016 och uppgick till 1,1 procent av BNP.

Diagram 3.1 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2021

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet 2018 beräknas tillfälligt minska 2018 i förhållande till 2017 men förstärkas fr.o.m. 2019. Sparandet förväntas vara

i linje med överskottsmålet fr.o.m. 2016 och framåt. Utvecklingen av de offentliga finanserna bestäms i huvudsak av statens finansiella sparande. Den gradvisa förstärkningen som prognostiseras beror i huvudsak på att utgifterna i staten prognostiseras växa långsammare samtidigt som inkomsterna växer i takt med BNP. Pensionssystemets finanser förstärks något under hela prognosperioden.

Tabell 3.2 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

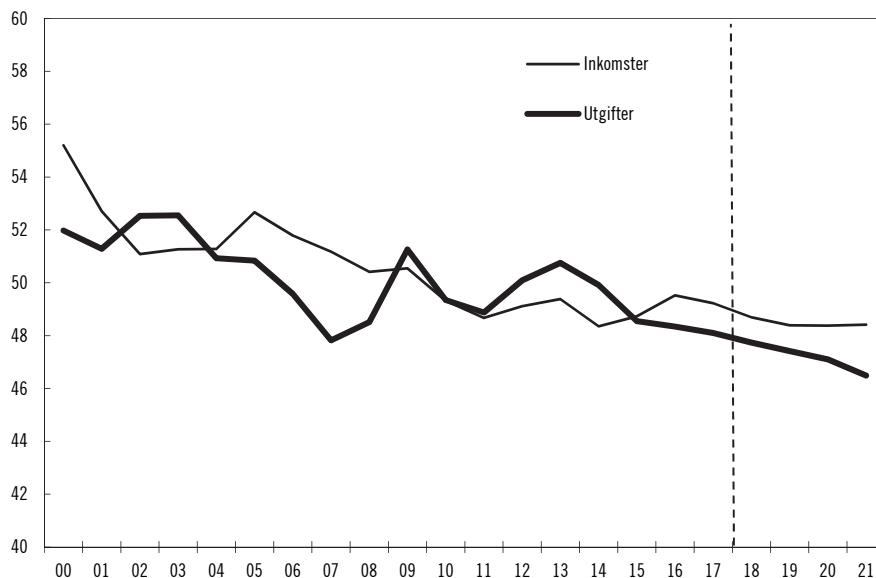
	Mdkr	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomster	2 266	49,2	48,7	48,4	48,4	48,4
Skatter och avgifter	2 014	43,7	43,2	42,9	42,8	42,8
Hushållens direkta skatter	608	13,2	12,7	12,6	12,6	12,5
Företagens direkta skatter	130	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Arbetsgivaravgifter	245	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Indirekta skatter	1 031	22,4	22,2	22,0	21,9	21,8
Kapitalinkomster	63	1,4	1,5	1,4	1,5	1,6
Övriga inkomster	190	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
Utgifter	2 215	48,1	47,7	47,4	47,1	46,5
Transfereringar ¹	788	17,1	16,9	16,7	16,5	16,2
Konsumtion	1 198	26,0	25,8	25,6	25,5	25,1
Investeringar	204	4,4	4,4	4,5	4,6	4,6
Ränteutgifter	24	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Räntor på pensionsskuld	8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finansiellt sparande	52	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Primärt finansiellt sparande	68	1,5	1,3	1,3	1,7	2,3
Konsoliderad bruttoskuld	1 855	40,3	37,3	34,2	31,6	29,0
Nettoskuld	1 144	24,9	25,8	26,5	27,7	29,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet i kommunsektorn beräknas däremot successivt minska under perioden fram t.o.m. 2021. Resultatet enligt de redovisningsprinciper som gäller för det kommunala balanskravet bedöms dock vara positivt (se vidare avsnitt 3.7).

Diagram 3.2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2021

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skattekvoten

De totala skatteintäkterna som andel av BNP (skattekvoten) beräknas minska mellan 2017 och 2018 till följd av föreslagna förändringar i skattelagstiftningen (främst sänkt skatt för pensionärer) och av att hushållens kapitalskatt beräknas minska som andel av BNP. Till följd av aviserade förändrade skatteregler sjunker skattekvoten ytterligare något mellan 2018 och 2019, men beräknas därefter vara oförändrad (se diagram 3.2).

Utgifterna som andel av BNP

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, beräknas minska under hela prognosperioden. Det är i huvudsak den offentliga konsumtionen och transfereringarna till hushållen som beräknas växa långsammare än BNP, vilket delvis beror på att regeringens beräkningar endast utgår från de förslag till och aviseringar av reformer och finansieringar som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för.

Förstärkningen av det finansiella sparandet sker i staten

Statens finansiella sparande beräknas tillfälligt minska 2018 främst till följd av den aktiva finanspolitiken (se tabell 3.3). Från och med 2019 beräknas sparandet i staten successivt stärkas till följd av att den aktiva finanspolitiken är något mindre omfattande än det utrymme som ges utifrån den automatiska budgetförstärkningen. Vid en oförändrad politik sker normalt en förstärkning av det finansiella sparandet, då skatteintäkterna ökar i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare. Anledningen till

detta är att många transfereringar inte automatiskt räknas upp i takt med att ekonomin växer. Anslagen till de statliga myndigheterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom viss produktivitetsökning förutsätts i pris- och löneomräkningssystemet. Utan nya aktiva beslut förstärks därför normalt de offentliga finanserna.

Tabell 3.3 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2017	2018	2019	2020	2021
Finansiellt sparande offentlig sektor	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Staten	1,5	1,3	1,4	1,7	2,3
Ålderspensionssystemet	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Kommunsektorn	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Statens budgetsaldo	1,3	1,5	1,3	0,9	2,3
Statsskuld	27,5	24,3	21,1	18,9	16,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3.3 Finansiell förmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

Maastrichtskulden definieras av EU-regler och är det skuldbegrepp som används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. För Sverige innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför att Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i EU uppgick den konsoliderade bruttoskulden till över 1 200 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP. Sedan dess har skulden ökat med ca 650 miljarder kronor, för att vid utgången av 2016 uppgå till ca 1 850 miljarder kronor.

Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutareserven 2009 och 2013 ökade skulden med närmare 3 procent av BNP respektive år. Samtidigt ökade statens fordringar på Riksbanken i motsvarande utsträckning. Vidare ökade skulden 2014 med ca 1,8 procent av BNP till följd av regelförändringar som innebär att andra myndigheter än Riksgäldskontoret får inneha utestående återköpsavtal avseende finansiella instrument, s.k. repor, över årsskiftet. Tillgångar och skulder påverkas dock enligt nationalräkenskaperna i lika stor utsträckning av reporna och förändringen påverkar därför inte den finansiella förmögenheten. Eftersom dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statsskulden enligt redovisningen i statsbudgeten, som endast speglar Riksgäldskontorets skuldhantering. I övrigt bidrog även underskotten i de offentliga finanserna och valutakurseffekter till att skulden ökade mellan 2012 och 2014.

Kommunsektorns bidrag till den konsoliderade bruttoskulden har ökat i nominella termer. Det beror till stor del på att kommunsektorns

investeringar delvis lånefinansieras och på sektorns finansiering av vidareutlåning till kommunala bolag.

Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994, och uppgick vid utgången av 2017 till 40,3 procent av BNP, vilket är betydligt lägre än referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten om högst 60 procent av BNP. Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande, ränteutgifter och det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet. Bruttoskulden beräknas minska under hela prognosperioden till följd av de starkare offentliga finanserna. År 2021 beräknas skulden uppgå till ca 30 procent av BNP.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet förstärks

Den offentliga sektorn har en positiv finansiell nettoförmögenhet som huvudsakligen kan hänföras till AP-fonderna i ålderspensionssystemet. Statens finansiella nettoförmögenhet är negativ och kommunsektorns finansiella tillgångar och skulder har sedan år 2000 i stort sett varit lika stora.

Utöver Maastrichtskulden inkluderas även statens och den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna som intjänats fr.o.m. 1998 i den totala skulden.

Den finansiella nettoförmögenheten uppgick till knappt 25 procent av BNP 2017, vilket var en ökning på närmare 2,5 procent av BNP jämfört med 2016. Av ökningen var 1,1 procentenheter hänförlig till överskottet i de offentliga finanserna, medan BNP-tillväxten i stället medförde ett negativt bidrag på 1,0 procentenheter. Övriga förändringar, som främst avser värdeförändringar på tillgångar i pensionssystemet, svarade för en förstärkning om 2,2 procentenheter.

Överskottet i det finansiella sparandet medför tillsammans med förväntade värdeförändringar av tillgångarna, främst i pensionssystemet, att den finansiella nettoförmögenheten successivt ökar 2018–2021. Från och med budgetpropositionen för 2017 görs prognoser för värdeökningarna av värdepapperstillgångarna i samtliga sektorer

3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

I detta konvergensprogram ändras uppföljningen av överskottsmålet, från att i tidigare konvergensprogram utgått ifrån flera uppföljningsindikatorer, till att nu ha ett tydligare fokus på det strukturella sparandet. En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret. Att det föreligger en målavvikelse kan ha flera skäl och ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller oförenlig med det finanspolitiska ramverket. För att det i efterhand ska kunna utvärderas om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser av det

finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet. Det bakåtblickande genomsnittet ska dock inte styra finanspolitiken på kort sikt, utan används i huvudsak för att vid nästa översyn utvärdera huruvida målnivån, givet måluppfyllelsen och skuldutvecklingen, behöver anpassas för att säkerställa hållbarheten och marginalerna i de offentliga finanserna.

Enligt målet för det finansiella sparandet ska sparandet i den offentliga sektorn motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel fram t.o.m. 2018. Från och med 2019 kommer målet att sänkas till en tredjedels procent av BNP. Att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt mål, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara ett fast värde för det finansiella sparandet som andel av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt också när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet nåddes. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp huruvida finanspolitiken ligger i linje med målet, eftersom det är svårt att bedöma när en konjunkturcykel börjar och slutar, samt i vilket konjunkturläge ekonomin befinner sig.

Tabell 3.4 Finansiellt sparande i offentlig sektor och indikatorer för avstämning mot överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP, om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021
Finansiellt sparande	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Bakåtblickande åttaårigt medelvärde	-0,2				
Strukturellt sparande ¹	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

Trots den betydande osäkerhet som finns kring det strukturella sparandet bedöms detta mått, beräknat enligt gängse metoder, vara bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet. Att använda strukturellt sparande som huvudindikator i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet bedöms även överensstämma med EU-rätten. I tabell 3.4 redovisas utfall och prognoser för det offentliga finansiella sparandet. Det strukturella sparandet år t och $t+1$, dvs. innevarande år och budgetåret, 2018 och 2019, används för att bedöma måluppfyllelsen i förhållande till överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv.

Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har korrigerat avvikelsen från överskottsmålet som uppstod under förra mandatperioden och fr.o.m. 2016 har sparandet vart i linje med överskottsmålet. Regeringen bedömer

även att sparandet 2019 ligger i linje med det nya överskottsmålet. Det strukturella sparandet förstärks sedan betydligt fr.o.m. 2020 och framåt.

Bakåtblickande åttaårssnitt

Det genomsnittliga finansiella sparandet uppgick till -0,2 procent av BNP 2010–2017. Den låga nivån förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, framförallt skattesänkningar, som vidtogs före 2015.

Regeringens samlade bedömning av uppfyllelsen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Regeringen anser att den finanspolitiska inriktningen från 2018 och framåt innebär en lämplig övergång till det nya överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP. Regeringen gör även bedömningen att den finanspolitiska inriktningen är välavvägd ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Som framgår av beskrivningen av det ekonomiska läget bedöms resursutnyttjandet i svensk ekonomi vara högre än normalt. Det skulle i sig tala för en åtstramande finanspolitik. Det finns dock ett flertal faktorer som talar emot en sådan inriktning på finanspolitiken. Till att börja med saknas ett tydligt underliggande inflationstryck. Både pris- och löneinflationen är dämpad, och det mesta tyder på en måttlig utveckling även framöver. Risker för en överhettning av svensk ekonomi bedöms därmed vara begränsad. Riksbanken fortsätter att bedriva en mycket expansiv penningpolitik och har av allt att döma begränsade möjligheter att ytterligare stimulera ekonomin. Många av de nyanlända som kom till Sverige under 2014 och 2015 träder nu in på arbetsmarknaden och behöver komma in i sysselsättning. Deras möjligheter att snabbt etablera sig på svensk arbetsmarknad underlättas av ett högt efterfrågetryck i ekonomin. Vidare utgör de demografiska förändringar som nu sker i Sverige – med en högre andel unga och gamla – att det finns en underliggande efterfrågan på offentligfinansierade tjänster. Därmed finns också ett underliggande behov av ökade offentliga utgifter. Det budgetutrymme som finns tillgängligt i förhållande till överskottsmålet bör därför användas till investeringar i välfärden. Den förda politiken medför att de demografiskt betingade behoven kan mötas samtidigt som överskottsmålet nås.

Regeringens bedömning av uppfyllelsen av det medelfristiga budgetmålet i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Sveriges medelfristiga budgetmål innebär att det strukturella sparandet inte ska understiga -1 procent av potentiell BNP.

Tabell 3.5 Strukturellt sparande enligt Europeiska kommissionen

Procent av potentiell BNP

	2017	2018	2019
Strukturellt sparande	0,8	0,6	0,7
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0

Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos (november 2017).

I Europeiska kommissionens senaste prognos, som publicerades i november 2017, bedömdes det strukturella sparandet i Sverige uppgå till 0,8 procent av potentiell BNP 2017 (se tabell 3.4). Sparandet bedöms 2018 och 2019 att uppgå till 0,6 respektive 0,7 procent av potentiell BNP, vilket är högre än regeringens bedömning (se tabell 3.5). Skillnaden beror bl.a. på olika bedömningar av den ekonomiska utvecklingen och på olika beräkningsmetoder. Kommissionens novemberprognos indikerar att Sverige förväntas uppfylla det medelfristiga målet samtliga år.

Sammanfattningsvis kan regeringen konstatera att marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är goda samt att Sverige förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten.

3.5 Uppföljning av skuldankaret

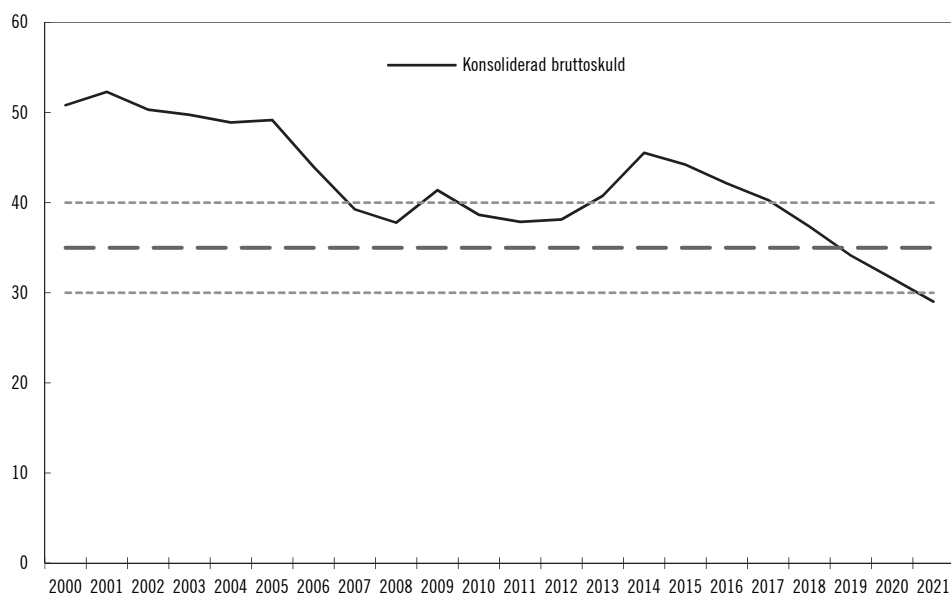
Det finanspolitiska ramverket kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Nivån på skuldankaret, som är en riktlinje för skuldnivån, bestämdes till 35 procent av BNP.

Enligt regeringen av skuldankaret ska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om denna skuld avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen, samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen. Eventuella avvikelser mäts enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller i prognosen avseende innevarande år eller budgetåret. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelserna och hur regeringen avser att hantera denna.

För 2019, dvs. det år skuldankaret ska börja gälla, bedöms bruttoskuldens andel av BNP med god marginal ligga inom skuldankarets toleransintervall (se diagram 3.3). I nuvarande prognos sjunker bruttoskulden längre fram i prognoshorisonten och hamnar strax under 30 procent av BNP 2021.

Diagram 3.3 Konsoliderad bruttoskuld

Andel av BNP



Källa: Egna beräkningar.

3.6 Uppföljning av utgiftstaket

Det fleråriga utgiftstaket syftar till att främja trovärdigheten i den ekonomiska politiken och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. I princip samtliga utgifter i statens budget omfattas av utgiftstaket, dock inte utgifterna för räntorna på statsskulden. Dessutom omfattas utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget av utgiftstaket. Vid uppföljningen av utgiftstaket utgörs de takbegränsade utgifterna av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Utrymmet mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna. Utgiftstaket är den övre gräns som de takbegränsade utgifterna maximalt får uppgå till. Utgiftstakets nivå bör dock inte betraktas som ett mål för de takbegränsade utgifterna. Det beror bl.a. på att överskottsmålet kan vara begränsande för nivån på de takbegränsade utgifterna, även om det vid samma tillfälle finns utrymme under utgiftstaket.

Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om utgiftstak. I budgetpropositionen för 2019 kommer regeringen i enlighet med budgetlagen att föreslå en nivå på utgiftstaket för 2021. Regeringen gör i 2018 års ekonomiska vårproposition bedömningen att utgiftstakets nivå för 2021 bör uppgå till 1 492 miljarder kronor.

Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket beräknas för 2018 uppgå till 55 miljarder kronor, vilket regeringen bedömer som tillräckligt för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2019 och 2020

beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 86 miljarder kronor respektive 128 miljarder kronor.

Tabell 3.6 Utgiftstaket 2016–2020

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Utgiftstak	1 215	1 274	1 337	1 397	1 471
Procent av BNP	27,6	27,7	27,7	27,8	28,1
Takbegränsade utgifter	1184	1 229	1 282	1 311	1 343
Procent av BNP	26,9	26,7	26,5	26,1	25,7
Budgeteringsmarginal	31	45	55	86	128
Procent av BNP	0,7	1,0	1,1	1,7	2,4

Anm.: Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan ett utgiftstak och de takbegränsade utgifterna.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

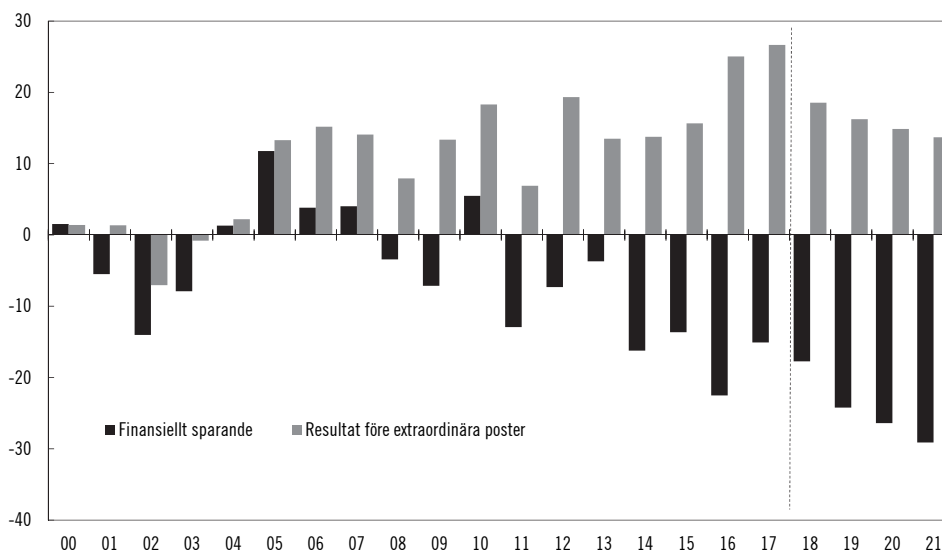
3.7 Uppföljning av kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunsektorn och det kommunala balanskravet

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (se avsnitt 1.1) inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting samt vissa andra kommunala organisationer. Överskottsålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande som detta definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska kommuner och landsting som huvudregel upprätta en budget i vilken intäkterna överstiger kostnaderna. Endast om synnerliga skäl föreligger får avvikelser göras från balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 3.4). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får det omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av avskrivningarna.

Diagram 3.4 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet ska uppgå till en viss andel av de sammanlagda skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts och om mål för god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Från och med den 1 januari 2013 kan kommuner och landsting bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Överskott kan därmed reserveras i goda tider för att tas i anspråk om underskott uppstår till följd av en lågkonjunktur.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn som helhet redovisade 2017 ett resultat som före extraordinära poster som uppgick till 27 miljarder kronor (se diagram 3.4). Både sektorns intäkter och kostnader ökade snabbt 2017. Det starka resultatet förklaras till stor del av en gynnsam utveckling av skatteunderlaget, samtidigt som även statsbidragen ökade. Därutöver bidrog även intäkter från försäljningar av mark och fastigheter till resultatet. I regeringens prognos över kommunsektorns finanser beräknas resultatet uppgå till 19 miljarder kronor 2018. Därefter beräknas resultatet uppgå till 14–16 miljarder kronor per år 2019–2021, vilket motsvarar 1,5–1,9 procent av skatteinkomsterna och de generella statsbidragen.

3.8 Statliga garantier

Regeringen får enligt budgetlagen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten.

Generella regler för hanteringen av statliga garantier finns i budgetlagen och förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Regelverket innebär bl.a. att en garantiavgift motsvarande den förväntade kostnaden för åtagandet ska tas ut, om inte riksdagen beslutat annat. Denna kostnad består av de förväntade förluster och administrativa kostnader som är förknippade med åtagandet. Förväntad förlust är ett statistiskt mått för de kreditförluster som beräknas kunna uppstå på grund av att garanti- eller låntagaren med en viss sannolikhet inte kommer att fullgöra sitt åtagande. Avgifterna för förväntade förluster sätts in på konton hos Riksgäldskontoret, i bank eller placeras i värdepapper. Garantiverksamheten förväntas därmed vara självfinansierad på lång sikt. Detta regelverk kallas för den statliga garantimodellen. Exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen är exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt.

Riksdagen har dock möjlighet att besluta om att andra villkor än de som följer av garantimodellen ska tillämpas. Avgifterna för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och kan fastställas på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna. Insättningsgarantin, som utgör statens ojämförligt största garantiåtagande, och investerarskyddet är exempel på garantier som är reglerade i särskild ordning.

Garantikapital till internationella finansiella organisationer omfattas inte heller av garantimodellen.

Riksgäldskontoret har i uppgift att årligen, i samverkan med Exportkreditnämnden, Centrala studiestödsnämnden, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter, göra en samlad analys av riskerna för stora förluster i statens garanti- och utlåningsportfölj. Begreppet stora förluster definieras av Riksgäldskontoret som tiotals miljarder kronor. I 2018 års rapport bedöms risken för stora förluster i den ordinarie portföljen alltså vara låg. Risken för stora förluster i form av direkta infrianden av insättningsgarantin bedöms vara låg till måttlig.

Garantiportföljens sammansättning

I tabell 3.7 redovisas en sammanställning av utfärdade garantier och utfästelser. Statens garantiportfölj uppgick vid utgången av 2017 till 2 046 miljarder kronor. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (1 689 miljarder kronor) följt av kreditgarantierna (210 miljarder kronor) och garantierna om tillförsel av kapital (138 miljarder kronor).

Tabell 3.7 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2017

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser	Utgiftsområde
Insättningsgarantin¹	1 689,0		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Investerarskyddet²			2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Kreditgarantier	210,4	51,1	
Varav			
Bankgarantier	0,0		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Exportkreditgarantier ³	181,5	49,7	24 Näringsliv
U-kreditgarantier	0,9		7 Internationellt bistånd
Fristående garantier	4,0	0,8	7 Internationellt bistånd
Infrastruktur	17,3		22 Kommunikationer
Bostadskrediter	2,8	0,1	18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik
Internationella åtaganden	3,9	0,6	2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
			7 Internationellt bistånd
			16 Utbildning och universitetsforskning
			22 Kommunikationer
Övrigt	0,0		1 Rikets styrelse
			6 Försvar och samhällets krisberedskap
			23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel
Garantier om tillförsel av kapital	138,2		
Varav			
Kapitaltäckningsgarantier ⁴	4,3		22 Kommunikationer
Grundförförbindelser	0,4		22 Kommunikationer
Garantikapital	133,5		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
			7 Internationellt bistånd
Pensionsgarantier⁵	8,4		2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
			16 Utbildning och universitetsforskning
			22 Kommunikationer
			24 Näringsliv
Övriga garantier	0,0		16 Utbildning och universitetsforskning
			22 Kommunikationer
Total	2 045,6	51,1	

¹ Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2016.

² För investerarskyddet kan storleken på statens åtagande inte anges.

³ Avser bundna utfästelser.

⁴ Det finns två stycken kapitaltäckningsgarantier, gällande Arlandabanan Infrastructure AB (åtagandet uppgick till 1 268 miljoner kronor den 31 december 2017) och Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB (åtagandet uppgick till 3 029 miljoner kronor den 31 december 2017), vilka redovisas av Trafikverket.

⁵ Åtagandet för pensionsgarantier avser den 31 december 2016.

Källa: Riksgäldskontoret.

Förväntade förluster i statens garantiportfölj

För de garantier som omfattas av garantimodellen värderar de ansvariga myndigheterna löpande de förväntade förlusterna. Myndigheterna gör avsättningar för de förväntade förlusterna på skuldsidan i sina balansräkningar.

I syfte att ta fram ett resultat för den del av verksamheten som omfattar garantier för vilka avsättning görs analyseras förhållandet mellan avsättningar för förväntade förluster och de tillgångar som finns i garantiverksamheten. Jämförelsen visar att för den del av garantiportföljen som omfattas av garantimodellen täcks avsättningarna för förväntade förluster väl av de avgifter som redan inbetalats (redovisas som garantitillgångar i tabell 3.8).

Tabell 3.8 Jämförelse mellan avsättningar för förväntade förluster och tillgångar i garantiverksamheten 31 december 2017

Miljarder kronor

Myndighet	Garanti-engagemang	Avsättningar för förväntade kostnader	Garanti-tillgångar
Riksgäldskontoret	29,7	0,8	1,4
Exportkreditnämnden	181,5	10,4	33,5
Sida	4,9	0,2	2,3
Boverket	2,8	0,2	2,3
Summa	218,8	11,6	39,5

Källa: Riksgäldskontoret.

4 Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2017

4.1 Alternativscenarier

Prognoser över den ekonomiska utvecklingen omgärdas av osäkerhet. För att belysa denna osäkerhet redogörs i detta avsnitt för några faktorer som skulle kunna leda till en utveckling som markant skiljer sig från prognosen.

Stark konjunktur men osäkerheter kvarstår

Sverige är en liten öppen ekonomi. Detta innebär att utvecklingen i omvärlden i stor utsträckning påverkar den inhemska tillväxten. Utvecklingen av den globala ekonomin är omgärdad av osäkerhet.

Konjunkturuppgången i euroområdet kan bli starkare än väntat. Det visar inte minst det senaste årets utveckling, då tillväxten blev överraskande stark. Hushållens och företagens förtroende för den ekonomiska utvecklingen ligger på historiskt höga nivåer. Dessutom har kapacitetsutnyttjandet i tillverkningsindustrin stigit, vilket tillsammans med en fortsatt expansiv penningpolitik innebär att det finns förutsättningar för en starkare investeringsutveckling. Länderna i euroområdet är Sveriges viktigaste handelspartner. En sådan utveckling skulle därmed i hög grad gynna svensk exportindustri.

Samtidigt är osäkerheten stor om den ekonomiska politiken i flera länder. Utgången i utträdesförhandlingarna mellan EU och Storbritannien

kan påverka den ekonomiska utvecklingen i såväl Storbritannien som de EU-länder som är nära sammankopplade med den brittiska ekonomin. Det råder också osäkerhet om inriktningen av den amerikanska regeringens politik, såväl på det ekonomiska som det säkerhetspolitiska planet. Hur den ekonomiska utvecklingen i USA kommer att påverkas av den omfattande skattereform som godkändes av kongressen i december 2017 är svårt att bedöma, i synnerhet på längre sikt. Den amerikanska administrationen har infört tullar på stål och aluminium som importeras till landet. Länderna i EU, Kanada, Mexiko, Australien, Argentina, Brasilien och Sydkorea har fått ett tillfälligt undantag från tullarna fram till den 1 maj medan förhandlingar pågår. Det råder stor osäkerhet om hur situationen kommer att utvecklas framöver. Motåtgärderna med nya tullar på andra varor i handeln mellan Kina och USA är oroande. Om situationen skulle eskalera ytterligare, och utmynna i en allmänt ökad protektionism eller t.o.m. en handelspolitisk konflikt, skulle det kunna leda till en väsentligt svagare global utveckling. Detsamma gäller vid en säkerhetspolitisk kris. Även allvarliga krig och konflikter kan påverka både enskilda länder och hela regioner. Klimatförändringar och effekter av extrema väderhändelser utgör också risker för den globala ekonomin, då de kan medföra stora kostnader både för enskilda och för samhället i stort.

Den höga och snabbt växande skuldsättningen i såväl den offentliga som den privata sektorn i den kinesiska ekonomin utgör sedan länge en betydande risk för den globala ekonomin. Samtidigt har Kina stora buffertar och skulderna är i huvudsak inhemska. En kraftig inbromsning av tillväxten i Kina skulle få stora effekter på världsekonomin, eftersom den kinesiska efterfrågan på råvaror och andra insatsvaror utgör en viktig drivkraft för den globala tillväxten.

Inledningen av 2018 präglades av turbulens på aktiemarknaderna i många länder. Liknande episoder framöver kan inte uteslutas. Det gäller t.ex. om centralbankerna, i synnerhet den amerikanska, tar åt penningpolitiken snabbare än väntat eller om riskaversionen hos investerarna ökar. Det skulle kunna leda till snabba fall i tillgångspriser och medföra märkbara negativa effekter på realekonomin.

Även om situationen i den europeiska banksektorn har förbättrats har ett flertal europeiska banker fortfarande problem med svag lönsamhet till följd av bl.a. en stor andel osäkra lån, vilket gör dem sårbara för finansiella störningar. Detta kan påverka den finansiella stabiliteten i Europa negativt.

Sverige är det OECD-land där den ekonomiska ojämlikheten ökat mest sedan mitten av 1990-talet. Den ökande ojämlikheten har till stor del drivits av växande kapitalinkomster hos toppinkomsttagarna. Förändringar i skattesystemet utgör också en viktig förklaring till den ökade ojämlikheten. Större inkomstskillnader kan leda till lägre tillväxt och sociala problem. En större andel personer med mycket höga inkomster kan bidra till ett högre sparande och en minskad konsumtion. Högre sparande leder till lägre räntor, som i sin tur bidrar till högre tillgångspriser

och större kredittillväxt. Det kan skapa obalanser i ekonomin och öka riskerna för finansiell turbulens och ekonomiska kriser.

Även i de framväxande ekonomierna kvarstår finansiella sårbarheter i form av hög privat och offentlig skuldsättning samt svaga balansräkningar i banksektorn. Dessa ekonomier är därtill känsliga för stigande räntor i omvärlden, vilket kan leda till stora och snabba kapitalutflöden och försvagade växelkurser. Eftersom många lån är i utländsk valuta ökar försvagade växelkurser sårbarheten ytterligare.

I Sverige är hushållens skuldsättning och utvecklingen av bostadspriserna fortfarande osäkerhetsfaktorer som kan påverka den ekonomiska utvecklingen. Efter flera år av kraftiga prisökningar sjönk bostadspriserna under slutet av 2017 och i början av 2018. Det berodde bl.a. på ett ökat utbud av nyproducerade bostadsrätter. Om bostadspriserna skulle sjunka ytterligare kan det leda till lägre bostadsinvesteringar. Samtidigt kan hushållen välja att konsumera mindre till följd av att deras totala förmögenhet minskar. Sammantaget medför detta en lägre tillväxt.

De senaste årens goda inkomstutveckling, den starka arbetsmarknaden och förväntningar om fortsatt låga räntor är faktorer som talar för att efterfrågan på bostäder förblir stark. Befolkningen har vidare vuxit snabbare än antalet bostäder under det senaste decenniet. Dessutom uppger de flesta kommuner att det fortfarande råder brist på bostäder. Sammantaget talar det för att prisutvecklingen stabiliseras framöver, vilket skulle innebära att de sammantagna makroekonomiska effekterna av nedgången i bostadspriser blir begränsade.

Hushållens samlade skulder är dock fortsatt höga och uppgår till över 180 procent av den disponibla inkomsten. Mer än 80 procent av skulderna består av bolån, varav största delen till rörlig ränta. Om räntorna stiger mer än vad hushållen har tagit höjd för kan det påverka konsumtionen negativt till följd av att hushållens boendekostnad blir högre än förväntat.

Svensk ekonomin står samtidigt väl rustad för att möta riskerna i omvärlden och nationellt. De stora underskotten i statsfinanserna har vänts till överskott, statsskuldskvoten är den lägsta sedan slutet av 1970-talet och arbetslösheten har pressats tillbaka.

BNP-tillväxten i Sverige kan även utvecklas starkare än väntat om t.ex. hushållens konsumtion växer snabbare än vad som antagits. Hushållens sparande, som andel av disponibel inkomst, är på historiskt höga nivåer, vilket tyder på ett visst mått av buffertsparande. Samtidigt är hushållen optimistiska om utvecklingen av både den egna ekonomin och Sveriges ekonomi. Om hushållen minskade sitt sparande skulle det leda till ökad konsumtion. Även demografiska faktorer, som att andelen äldre i befolkningen nu ökar, talar för ett minskat sparande, och därmed ökad konsumtion, framöver.

Effekter av olika antaganden om ekonomins potentiella utveckling

Potentiell BNP är en viktig del i beräkningen av det strukturella sparandet. Det är ett teoretiskt begrepp och avser den nivå på BNP som är förenlig med en ekonomi i balans. Potentiell BNP går inte att observera och måste

därför bedömas utifrån olika indikatorer och statistiska analyser. Bedömningen är förknippad med stor osäkerhet. En viktig del i bedömningen av potentiell BNP är bedömningen av nivån på jämviktsarbetslösheten. Även jämviktsarbetslösheten är en ej observerbar storhet.

Nedan presenteras i två olika scenarier en känslighetsanalys där jämviktsarbetslösheten 2021 antas vara 1 procentenhet högre respektive lägre än bedömningen i nuvarande prognos över jämviktsarbetslösheten. Resultaten från denna känslighetsanalys visar att de banor för jämviktsarbetslösheten som studeras inte ger några tydliga avvikelser från överskottsmålet.

Känslighetsanalys med antagande om en högre jämviktsarbetslöshet

I det första scenariot antas jämviktsarbetslösheten vara högre än i prognosen. Skillnaden uppgår till 1 procentenhet 2021 och drivs av en lägre tillväxt i potentiell sysselsättning. Det får till följd att potentiell BNP växer långsammare och att resursutnyttjandet i ekonomin, allt annat lika, är mer ansträngt än i prognosen. Ett högre resursutnyttjande medför att lönerna väntas öka snabbare. Inflationstrycket blir därmed högre jämfört med huvudscenariot och Riksbanken agerar genom att föra en mer åtstramande penningpolitik. En mer åtstramande penningpolitik får till följd att BNP växer långsammare. Givet det högre ränteläget väljer hushållen att konsumera mindre och företagen investerar inte i samma utsträckning. En starkare växelkurs leder vidare till att exporttillväxten blir lägre. En lägre efterfrågan i ekonomin och en ökad arbetskraftsbrist medför att antalet arbetade timmar och sysselsatta utvecklas svagare jämfört med prognosen. Detta får även effekter för arbetslösheten som beräknas stiga.

Effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande bedöms bli ytterst marginella sparandet beräknas försvagas med 0,1 procent av BNP. Givet den svagare tillväxten i potentiell BNP blir det strukturella sparandet däremot ca 0,4 procent lägre i detta scenario.

Känslighetsanalys med antagande om en lägre jämviktsarbetslöshet

I detta scenario antas jämviktsarbetslösheten bli lägre jämfört med i huvudscenariot och skillnaden uppgår till 1 procentenhet 2021. Det får en motsatt effekt jämfört med det tidigare scenariot och potentiell BNP blir alltså högre och resursutnyttjandet mätt med BNP-gapet därmed, allt annat lika, lägre. Ett lägre resursutnyttjande i ekonomin medför att löner och priser inte pressas upp i samma utsträckning som i huvudscenariot. Riksbanken höjer därför reporäntan i en långsammare takt för att säkerställa att inflationen når målet på 2 procent. En mer expansiv penningpolitik stimulerar på kort sikt efterfrågan i ekonomin och BNP-tillväxten blir högre än i huvudscenariot. En högre tillväxt medför att antalet arbetade timmar och sysselsatta växer snabbare. Arbetslösheten förväntas här sjunka. Även i detta scenario blir effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande ytterst marginella. Sparandet beräknas i detta scenario förstärkas med som mest 0,1 procent av BNP. Den starkare

tillväxten av potentiell BNP medför dock att det strukturella sparandet förstärks med 0,3–0,4 procent i detta scenario.

Tabell 4.1 Scenarier: 1 Högre jämviktsarbetslöshet och 2 Lägre jämviktsarbetslöshet

Prognos enligt huvudscenario i fet stil för respektive variabel
Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021
Jämviktsarbetslöshet¹	6,4	6,4	6,3	6,2	6,2
Scenario 1	6,8	6,9	7,0	7,1	7,2
Scenario 2	6,1	5,9	5,7	5,4	5,2
BNP²	2,7	2,9	2,2	1,9	1,7
Scenario 1	2,7	2,9	2,0	1,6	1,4
Scenario 2	2,7	2,9	2,3	2,1	1,9
BNP-gap³	0,7	1,4	1,3	1,0	0,5
Scenario 1	1,2	2,0	1,9	1,5	0,9
Scenario 2	0,5	0,9	0,8	0,5	0,0
Sysstämning, 15-74 år	2,3	1,4	0,6	0,5	0,3
Scenario 1	2,3	1,3	0,5	0,3	0,2
Scenario 2	2,3	1,5	0,8	0,8	0,5
Arbetslöshet⁴	6,7	6,2	6,2	6,1	6,1
Scenario 1	6,7	6,4	6,5	6,6	6,7
Scenario 2	6,7	6,1	5,9	5,5	5,3
Timplön enligt KL	2,5	2,8	3,1	3,4	3,4
Scenario 1	2,5	2,9	3,2	3,5	3,6
Scenario 2	2,5	2,7	2,9	3,2	3,4
KPIF⁵	2,0	1,7	1,7	2,0	2,1
Scenario 1	2,0	1,7	1,9	2,2	2,1
Scenario 2	2,0	1,7	1,6	1,8	2,0
Reporänta⁵	-0,5	-0,5	0,0	0,5	1,2
Scenario 1	-0,5	-0,5	0,3	0,8	1,5
Scenario 2	-0,5	-0,5	-0,3	0,2	0,9
Finansiellt sparande⁶	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Scenario 1	1,1	0,9	0,9	1,2	1,8
Scenario 2	1,1	1,0	1,0	1,4	2,0
Strukturellt sparande⁷	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7
Scenario 1	0,7	0,2	0,1	0,4	1,3
Scenario 2	0,7	0,8	0,8	1,2	2,1

¹ 15–74 år, i procent av potentiell arbetskraft.

² Kalenderkorrigerade värden.

³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

⁴ 15–74 år, i procent av arbetskraften.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent av BNP.

⁷ Procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

4.2 Jämförelse med 2017 års konvergensprogram

BNP-tillväxten 2017 blev något lägre än vad som bedömdes i 2017 års konvergensprogram. Både 2018 och 2019 väntas tillväxten däremot bli

högre än vad som bedömdes i programmet. Den största upprevideringen avser 2018, vilket främst beror på att den offentliga konsumtionen och investeringar bedöms ge ett större bidrag till efterfrågetillväxten.

Tabell 4.2 Jämförelse med 2017 års konvergensprogram

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2017	2018	2019	2020	2021
BNP, procentuell volymförändring					
Konvergensprogram 2017	2,6	2,1	2,0	2,5	--
Konvergensprogram 2018	2,4	2,8	2,2	2,1	1,8
Differens, procentenheter	-0,2	0,7	0,2	-0,3	--
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP					
Konvergensprogram 2017	0,3	0,6	1,4	2,1	--
Konvergensprogram 2018	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Differens, procentenheter	0,9	0,4	-0,4	-0,9	--
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP					
Konvergensprogram 2017	39,5	37,3	34,7	31,4	--
Konvergensprogram 2018	40,3	37,3	34,2	31,6	29,0
Differens, procentenheter	0,7	0,0	-0,6	0,2	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt redovisas en bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Bedömningen görs utifrån scenarier för hur de offentliga inkomsterna och utgifterna utvecklas vid oförändrade regler, givet olika antaganden om sysselsättning, tillväxt, m.m. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten kan vidtas tidigt. Avsnittet innehåller även en jämförelse med regeringens tidigare bedömningar av finanspolitikens hållbarhet, och med andra aktörers bedömningar.

En hållbar finanspolitik minskar risken för obalanser i de offentliga finanserna och tvära kast i den förda finanspolitiken. Om nödvändiga anpassningar identifieras och genomförs tidigt begränsas följdverkningarna, så att mer omfattande åtgärder inte behöver genomföras i ett senare skede, under betydligt mindre ordnade former. Starka offentliga finanser skapar vidare förutsättningar för att hantera kriser på ett ordnat sätt. Vid behov kan då stabiliseringspolitiska insatser genomföras utan att förtroendet för finanspolitiken äventyras. Det är därför viktigt att finanspolitiken är hållbar och åtnjuter ett stort förtroende, såväl bland hushåll och företag som på de internationella finansmarknaderna.

5.1 Långsiktiga utmaningar

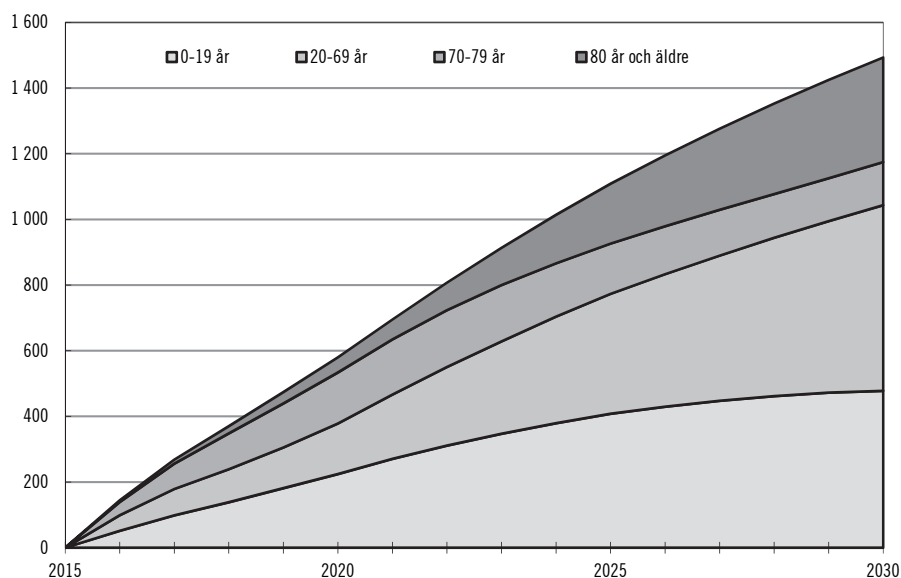
Sverige står inför en demografisk utveckling som kan innebära påfrestningar för samhällsekonomin. En ökad medellivslängd leder till en åldrande befolkning, vilket kan förväntas leda till ökade offentliga utgifter för omsorgs- och sjukvårdstjänster. Dessutom har ett stort antal, främst yngre, människor invandrat till Sverige de senaste åren, vilket ökar behovet av arbetsmarknadsutbildning och utbildningsplatser. Invandringen sänker samtidigt befolkningens medelålder och kan minska en åldrande befolknings effekter på de offentliga finanserna om de nyanlända kommer in på arbetsmarknaden.

Det är inte bara en ändrad befolkningsstruktur som kan påverka de offentliga finanserna. Även högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan innebära påfrestningar. Hur detta ska hanteras är i grunden en politisk fråga. En sänkt ambitionsnivå eller högre skatter ger olika utfall. Detta är dock inte de enda parametrar som påverkar de offentliga finanserna. Genom att förlänga arbetslivet i takt med att medellivslängden ökar, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, öka medelarbetstiden, förbättra befolkningens hälsa och producera de skattefinansierade tjänsterna på ett mer effektivt sätt kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

Befolkningens storlek och sammansättning ändras snabbt de närmaste 15 åren
Sveriges befolkning förväntas öka med närmare 1,5 miljoner personer mellan 2015 och 2030 enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från maj 2017 (se diagram 5.1). Befolkningen, som uppgick till ca 10 miljoner personer i januari 2017, förväntas öka till ca 11 miljoner i slutet av 2026 och till drygt 11,5 miljoner personer under 2033. Befolkningen ökar då med mer än 95 000 personer per år 2017–2030. Så snabbt har Sveriges befolkning inte ökat sedan åren närmast efter andra världskriget. Av ökningen utgör barn och ungdomar ca 32 procent och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ca 38 procent. Resterande del utgörs av personer som är 70 år och äldre.

Diagram 5.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2015

Tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

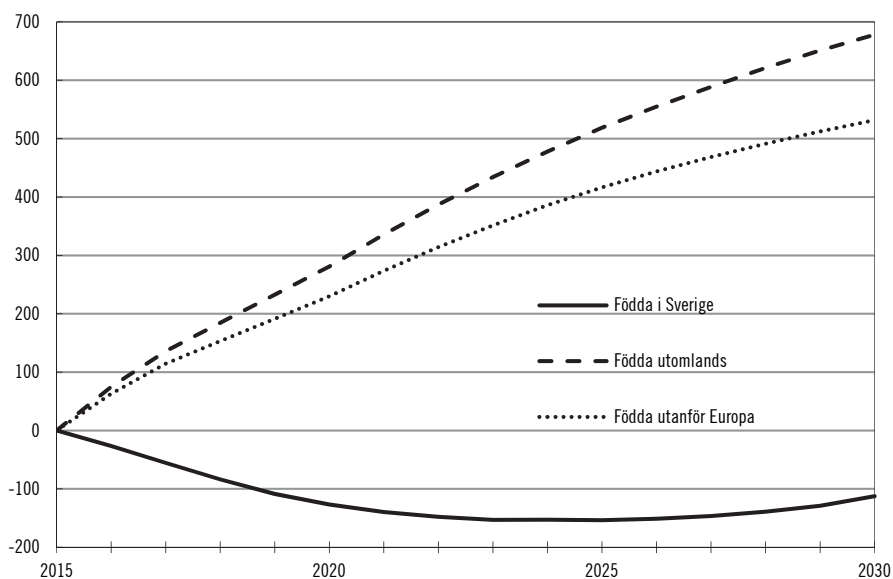
Antalet unga och de i yrkesverksam ålder förväntas öka särskilt snabbt fram till 2020, då invandringen förväntas vara stor, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, gradvis står för en allt större andel av befolkningstillväxten efter 2025. Under andra hälften av 2020-talet ökar antalet personer som är 80 år och äldre särskilt snabbt.

Denna utveckling innebär att antalet personer som är 70 år och äldre per 100 personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ökar från ca 22 personer 2015 till ca 27 personer 2030. Antalet personer som är 80 år och äldre ökar från 8 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder 2015 till 12 personer 2030. Under samma period ökar antalet barn och ungdomar från ca 36 till 40 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder. Således är det främst produktionen av barnomsorg och utbildning som kommer att behöva öka de närmaste åren, medan efterfrågan på äldreomsorg och sjukvård kommer att öka snabbare först efter 2023.

Befolkningens sammansättning kommer att förändras de närmaste 15 åren även vad gäller ursprung. Antalet personer i åldern 20–69 år som är födda i Sverige kommer med stor sannolikhet att minska med ca 150 000 personer fram till mitten av 2020-talet, för att därefter vara mer eller mindre oförändrat (se diagram 5.2). Denna prognos är relativt säker eftersom den inte är beroende av antaganden om fruktsamheten, och då dödligheten och migrationsbenägenheten förändras obetydligt i denna befolkningsgrupp.

Diagram 5.2 Befolkningen i åldrarna 20–69 år

Förändring jämfört med 2015, tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet personer i åldern 20–69 år som är födda utomlands är betydligt mer svårbedömt eftersom in- och utvandringen bland utlandsfödda varierar kraftigt. En slutsats som kan dras är dock att nettoinvandringen måste vara fortsatt positiv de närmaste 15 åren för att befolkningen i yrkesverksam ålder inte ska minska.

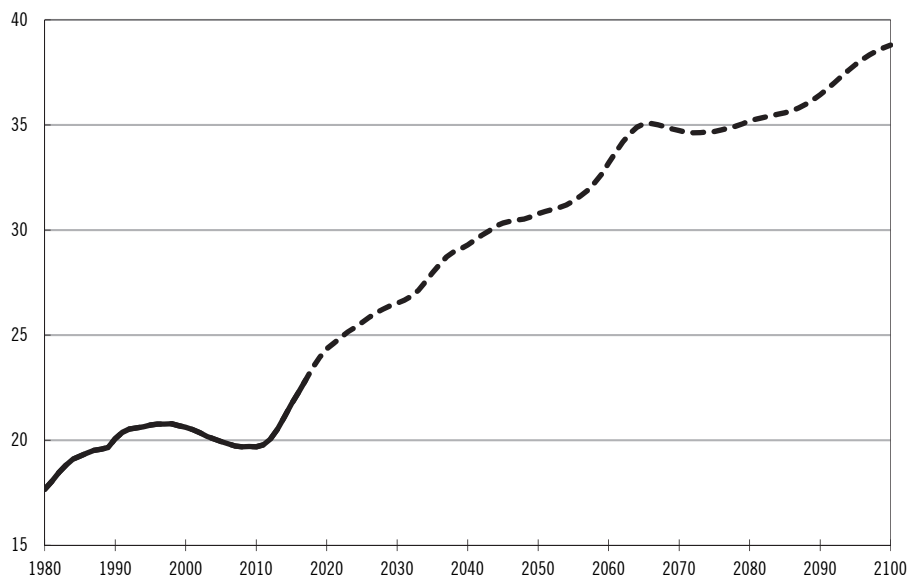
Merparten av nettoinvandringen väntas bestå av personer som är födda utanför Europa, vilket innebär en fortsatt förändring av den yrkesverksamma befolkningens sammansättning. År 1980 var nästan 500 000 personer, eller 10 procent av befolkningen i åldern 20–69 år, födda utomlands. Av dessa kom ca 90 procent från länder i Europa, framför allt från våra grannländer. År 2010 hade de utlandsfödda i denna åldersgrupp ökat till närmare 1,1 miljoner personer och av dessa var närmare hälften födda utanför Europa.

Befolkningens genomsnittsålder ökar

När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 5.3 illustreras detta med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som antalet personer som är 70 år och äldre per 100 personer i åldern 20–69 år. Efter att ha varit mer eller mindre oförändrat från mitten av 1980-talet till 2010 har antalet äldre ökat tydligt snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder de senaste åren. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta under resten av innevarande sekel. År 2010 gick det färre än 20 personer som var 70 år och äldre per 100 personer i åldern 20–69 år. År 2030 förväntas detta antal ha ökat till ca 27 personer, 2050 till ca 31 personer och 2100 till ca 39 personer.

Diagram 5.3 Äldreförsörjningskvot

Antal personer som är 70 år och äldre per hundra personer 20–69 år

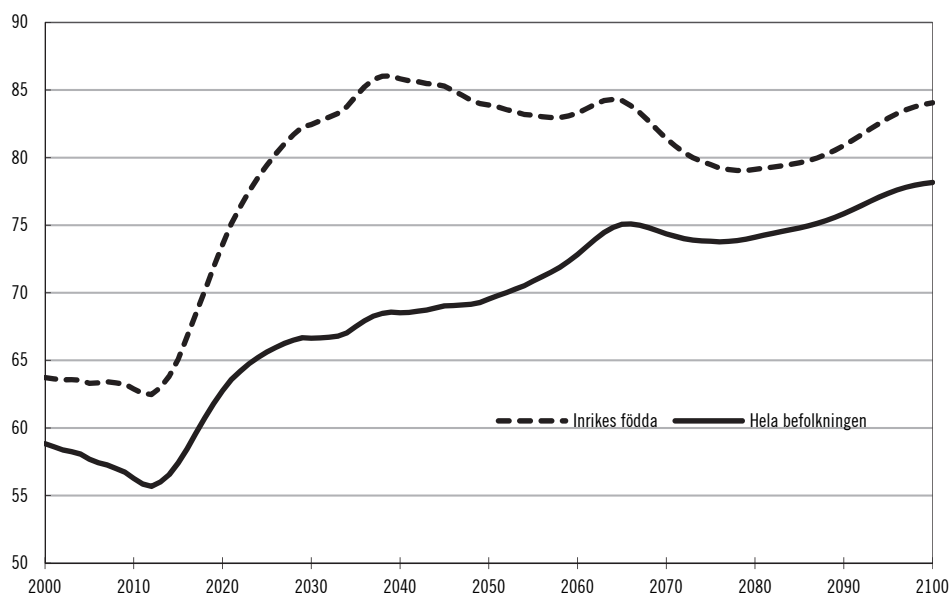


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom de som invandrar till Sverige har en lägre genomsnittsålder än de som är födda i Sverige innebär en ökad invandring att den demografiska försörjningskvoten minskar. Diagram 5.4 visar en demografisk försörjningskvot där antalet personer som är yngre eller äldre än 20–69 år ställs i relation till denna åldersgrupp. Räknat enbart på personer som är födda i Sverige ökar antalet yngre och äldre snabbt fram till mitten av 2030-talet. I hela befolkningen ökar antalet äldre och yngre långsammare i relation till befolkningen i yrkesverksam ålder och når inte samma nivåer. De utrikes födda bidrar till att sänka försörjningskvoten samtliga år. Störst är skillnaden i slutet av 2030-talet. Att den demografiska försörjningskvoten skiljer sig så mycket mellan inrikes födda och genomsnittet för hela befolkningen visar den potential som de utrikes födda utgör och understryker betydelsen av en väl fungerande integration av dem.

Diagram 5.4 Demografisk försörjningskvot

Antal personer 0–19 år och över 69 år per hundra personer 20–69 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning beror på att en genomsnittlig individ påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter på olika sätt över livet. Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i de åldersgrupper, de yngsta och de äldsta, där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är betydligt större än skattebetalningarna. Den demografiska utvecklingen tenderar därmed att försämra det offentliga sparandet. Effekten på de offentliga finanserna beror dock även på hur det finansiella utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis ökar ett längre arbetsliv de offentliga inkomsterna, medan en förbättrad hälsa leder till att kostnaderna för vård och omsorg minskar.

Kostnaderna för tjänster ökar snabbare än den genomsnittliga kostnadsutvecklingen

En ytterligare utmaning för finanspolitiken är att timlönen inom skattefinansierade sektorer som utbildning, barn- och äldreomsorg kan antas öka i samma takt som inom övrig produktion, utan att det motsvaras av någon ökad produktivitet. Detta innebär att enhetskostnaden för de skattefinansierade tjänsterna stiger successivt i förhållande till den genomsnittliga kostnadsökningen. Denna effekt brukar benämnas Baumols lag. För den offentliga sektorn innebär det att kostnaden för att tillhandahålla barn- och äldreomsorg i oförändrad omfattning med tiden tenderar att öka snabbare än den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad verksamhet. I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten i den skattefinansierade sektorn legat nära noll sedan den började mätas. Det innebär dock inte att produktiviteten inte kan öka

inom delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis inom sjukvården. Samtidigt är det svårt att identifiera produktivitetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av dess produktion inte prissätts.

5.2 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

I detta avsnitt redovisas ett scenario som illustrerar de utmaningar som beskrivits i tidigare avsnitt. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna i SCB:s befolkningsprognos. Det bör understrykas att scenariot inte redovisar den mest sannolika utvecklingen. Syftet är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrade regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna, och ett oförändrat beteende avseende arbetskraftsdeltagande och utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna. Ambitionen är att identifiera och analysera framtida utmaningar genom att undersöka hur stora anpassningar av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna som behöver göras för att de offentliga finanserna ska vara i balans på lång sikt. Genom alternativa scenarier som baseras på olika antaganden är det möjligt att belysa vilka faktorer som stärker finanspolitikens långsiktiga hållbarhet och vilka som försvagar den.

Beräkningarna bygger på antaganden

De långsiktiga framskrivningarna av de offentliga inkomsterna och utgifterna utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi fram t.o.m. 2021 som redovisas i avsnitt 2 och 3. År 2017 uppgick det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet justerat för kapitalinkomster och kapitalutgifter, till ca 0,3 procent av BNP. År 2018–2021 sker en förstärkning av den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2021 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn motsvara ca 0,9 procent av BNP, vilket är utgångsläget för framskrivningen av utvecklingen åren därefter.

Produktiviteten i näringslivet antas på sikt öka med 2,2 procent per år. I produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas däremot produktiviteten vara oförändrad, oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Skillnaden i produktivitsutveckling leder, tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen är densamma i hela ekonomin, till att kostnaderna ökar snabbare i den skattefinansierade produktionen än i resten av näringslivet. Detta är en effekt av Baumols lag, som beskrivits tidigare.

I scenariot antas befolkningens arbetsmarknadsbeteende vara i stort sett oförändrat fr.o.m. 2021. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön antas vara konstant. En genomsnittlig kvinna eller man i en viss ålder och med ett visst ursprung antas då arbeta lika mycket i framtiden som i dag.

Scenariot bygger även på antagandet att det offentliga åtagandet är oförändrat fr.o.m. 2021. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2021, dvs. deras andel av skattebaserna är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden är oförändrad uttryckt som resursinsats per brukare. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivitas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen fr.o.m. 2022.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. I fokus för framskrivningen ligger dock det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Statsbidragen anpassas därför i kalkylen så att kommunallagens balanskrav uppfylls.

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna

Åren fram till 2030 karaktäriseras av demografiska förändringar som tenderar att öka den offentliga sektorns primära utgifter som andel av BNP, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 5.5). Efter 2030 bedöms utgifterna öka i långsammare takt än BNP. Utgifterna ökar med ca 1,2 procent av BNP mellan 2020 och 2030, till följd av att de stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår en ålder som överstiger 80 år, som är en grupp som relativt sett efterfrågar mer omsorgs- och vårdtjänster, samtidigt som personer som är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära finansiella sparandet blir negativt under dessa år (se diagram 5.6).

I tabell 5.1 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2021 vid en oförändrad politik, och att den därefter ökar något till 2030, för att sedan åter falla. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med 0,8 procent av BNP mellan 2017 och 2021. Efter 2021 är transfereringarna mer eller mindre oförändrade som andel av BNP fram till 2050. Nedgången fram till 2021 beror framför allt på att betalningarna från ålderspensionssystemet inte ökar lika snabbt som BNP.

I scenariot med ett oförändrat beteende minskar den konsoliderade bruttoskulden från ca 41 procent av BNP 2017 till ca 24 procent av BNP 2025, för att sedan öka med en knapp procent av BNP till 2030 (se diagram 5.7). Bruttoskulden kommer då att understiga det toleransintervall som

gäller för skuldankaret, som innebär att bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP, plus/minus 5 procent av BNP. Det s.k. S1-värdet är -3,0 procent av BNP i detta scenario (se tabell 5.3). Det är storleken på den permanenta budgetförsvagning som krävs 2019 för att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2032.

Utvecklingen efter 2030

Det demografiska kostnadstrycket avtar efter 2035 och de primära utgifterna minskar på sikt till mindre än 45 procent av BNP. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga investeringarna och konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 5.1). Ett skäl till konsumtionsutgifternas minskning är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna är i det närmaste oförändrade som andel av BNP efter 2030.

Tabell 5.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

	2017	2021	2030	2050	2100
Primära utgifter	47,6	45,9	47,1	45,5	44,6
Offentlig konsumtion	26,0	25,1	26,0	25,2	24,8
Barnomsorg	1,8	1,7	1,7	1,6	1,4
Utbildning	4,9	4,7	4,8	4,2	3,7
Sjukvård	5,9	5,9	6,1	5,9	5,7
Äldreomsorg	4,1	4,0	4,5	4,9	5,9
Övrigt	9,3	8,9	9,0	8,5	8,0
Investeringar	4,4	4,6	4,6	4,0	3,0
Transfereringar	17,1	16,2	16,5	16,3	16,9

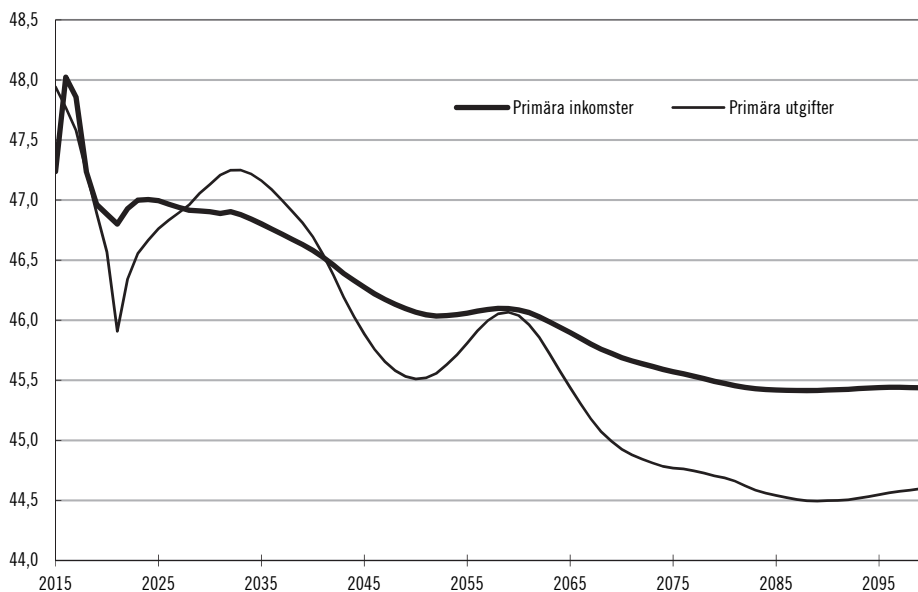
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter 2030 minskar utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP fram till 2100. Utgifterna för äldreomsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar även efter 2030, medan utgifterna för sjukvård är relativt stabila som andel av BNP.

De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 47 procent av BNP under den första delen av framskrivningsperioden (se diagram 5.5), men faller tillbaka något efter 2035.

Diagram 5.5 Primära offentliga inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP

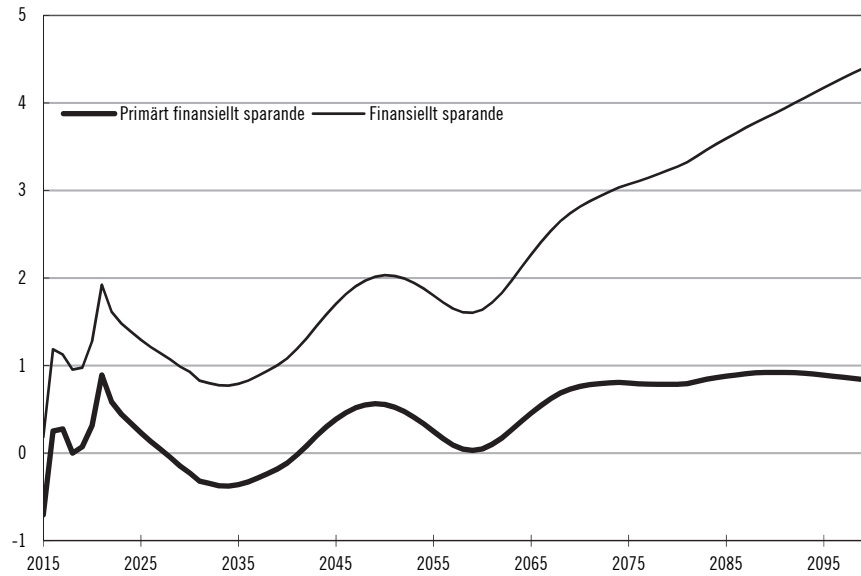


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det primära finansiella sparandet når ett minimum omkring 2035 och motsvarar på sikt ca 0–1 procent av BNP (se diagram 5.6), medan det finansiella sparandet tenderar att öka snabbare än BNP på lång sikt. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet är den med tiden allt större avkastningen på de finansiella nettotillgångarna. Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden och stadigt växande finansiella tillgångar (se diagram 5.7).

Diagram 5.6 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

Procent av BNP

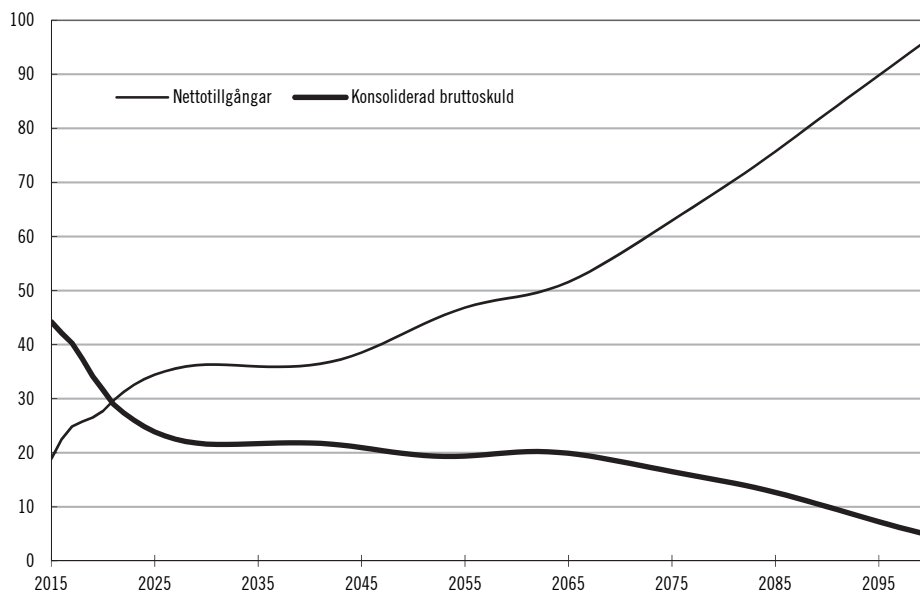


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det går inte att tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är i själva verket högst sannolikt att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 5.6 uppstod.

Diagram 5.7 Offentliga sektorns finansiella netto-tillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

För att sammanfatta beräkningsresultaten används två indikatorer, de s.k. S1- och S2-indikatorerna, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs ett givet år för att den offentliga skulden ska utvecklas på ett önskvärt sätt². I beräkningarna är 2019 det år som den permanenta förändringen av det offentliga sparandet kan genomföras, eftersom det är det första år för vilket regeringen kan föreslå en ny budget för staten.

Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår till -3 procent av BNP, beräknad från 2019. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna med stor sannolikhet kan upprätthållas fram till 2032 utan att bruttoskulden överskrider stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde. Finanspolitiken är därmed hållbar med god marginal enligt detta kriterium.

Hållbarhetsindikatorn S2 är -0,7 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 0,7 procent av BNP 2019, samtidigt som nettoskulden stabiliseras på mycket lång sikt. Finanspolitiken är därmed hållbar även bedömd på detta sätt. Däremot bör S2-värdet inte tolkas som ett faktiskt reformutrymme då indikatorn bygger på antaganden om utvecklingen under mycket lång tid. Indikatorvärdets förändring vid alternativa antaganden ger dock en indikation på vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försämrar den.

5.3 Förutsättningarna kan ändras

Det scenario som redovisades ovan bygger på ett antal antaganden om hur arbetskraftutbudet, produktiviteten, m.m. utvecklas (detta scenario benämns referensscenariot nedan). För att belysa effekten av alternativa utvecklingar och illustrera vilka faktorer som är viktiga och mindre viktiga för det offentliga sparandets utveckling, och därigenom kunna göra en mer utvecklad bedömning av finanspolitikens hållbarhet, görs några alternativa beräkningar där olika antaganden varieras. Först behandlas faktorer som förstärker det finansiella sparandet och därefter faktorer som försvagar det.

Fler sysselsatta och ett längre arbetsliv stärker hållbarheten

Dagens äldre kan se fram emot en betydligt längre tid som pensionärer än tidigare generationer. Både åldern för utträde från arbetsmarknaden och den förväntade medellivslängden har ökat de senaste decennierna, men utträdesåldern har ökat i långsammare takt än medellivslängden, särskilt för män (se tabell 5.2). Utträdesåldern låg 2016 på i genomsnitt 63,9 år, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder var drygt 20 år.

² För en mer uttömmande beskrivning och definition av indikatorerna se exempelvis bilaga A2, European Commission, "Fiscal Sustainability Report 2015", European Economy, Institutional Paper No. 018, Januari 2016.

Tabell 5.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd

Procent av BNP

	Kvinnor		Män	
	1990	2016	1990	2016
Utträdesålder	61,7	63,3	63,0	64,3
Återstående medellivslängd vid 65 års ålder	19,0	21,5	15,3	19,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Ett antal faktorer tyder på att utträdesåldern kan komma att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd har i kombination med att färre har fysiskt krävande arbeten förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre än tidigare, och personer med högre utbildning lämnar vanligtvis arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning.

Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de förvärvsaktivitas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling skulle kunna skapa hållbarhetsproblem om fler pensionärer blir berättigade till andra ersättningar, t.ex. garantipension och bostadstillägg för pensionärer. Låga pensioner kan därtill komma att leda till krav på kompensation, t.ex. i form av generösare pensionsregler eller sänkt skatt. Det är därför angeläget att det skapas goda förutsättningar för ett längre arbetsliv.

För att bidra till att pensionerna utvecklas i linje med övriga inkomster kom den parlamentariska Pensionsgruppen i december 2017 överens om ett antal regelförändringar som höjer pensionsåldern. Pensionsgruppens förslag går i korthet ut på att den lägsta åldern för att ta ut allmän pension gradvis höjs från 61 år i dag till 64 år 2026. Dessutom ska möjligheten att få garantipension på sikt knytas till en riktålder som ökar med medellivslängden vid 65 år.

Om utträdesåldern ökar i proportion till den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år, som förväntas öka med ca 1,5 år från 2015 till 2030, och med ytterligare ca 2 år till 2050, ökar arbetskraftsutbudet med 1,6 procent 2030 och med 3,7 procent 2050 jämfört med i referensscenariot. Utträdesåldern har då antagits öka med två tredjedels år för varje år som medellivslängden vid 65 år ökar. I beräkningen innebär det att BNP och de offentliga skatteinkomsterna ökar i snabbare takt, men också att kostnaderna för arbetslöshets- och sjukförsäkringen och förtidspension ökar i proportion till det högre arbetskraftsutbudet.

Jämfört med referensscenariot förstärker detta det primära offentliga sparandet och därmed finanspolitikens hållbarhet påtagligt (se tabell 10.4). S1-indikatoren förbättras med ca 0,2 procent av BNP till -3,2 och S2-indikatoren förbättras med 1,8 procent av BNP till -2,5. Scenariot visar att

ett längre arbetsliv är viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

Snabbare etablering av utrikes födda

Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har stärkts under senare år är den fortfarande väsentligt svagare än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden uppgick 2014 till knappt 59 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, jämfört med knappt 68 procent bland de inrikes födda. Vidare var arbetslösheten bland utrikes födda ca 16 procent, jämfört med 6 procent bland inrikes födda. Anknytningen till arbetsmarknaden skiljer sig även åt mellan olika grupper av utrikes födda, t.ex. är asylsökande födda utanför Europa arbetslösa i högre grad än övriga utrikes födda. Andra viktiga faktorer är vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå. Generellt sett har utlandsfödda kvinnor lägre arbetskraftsdeltagande än utlandsfödda män. Det höga antalet asylsökande de senaste åren, som sänker den genomsnittliga vistelsetiden i Sverige bland utlandsfödda, talar för att dessa genomsnittsvärden kan komma att sjunka framöver. Om invandringen återgår till tidigare nivåer kommer dock den genomsnittliga vistelsetiden åter att öka, vilket kan förväntas öka sysselsättningsgraden.

En snabbare etablering av nyanlända förbättrar finanspolitikens hållbarhet genom ökade skatteintäkter och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd. För att bedöma effekten av en snabbare etablering av nyanlända antas att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och personer födda i Sverige att halveras mellan 2021 och 2030. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med 2 procent fram till 2030. Detta gör att det primära finansiella sparandet blir så mycket högre att den demografiskt betingade försämringen av sparandet de närmaste 15–20 åren uteblir, samt att S1 och S2 förbättras med 0,6 respektive 0,9 procent av BNP.

Ett stigande välstånd kan sätta press på de offentliga utgifterna

Beräkningarna ovan visar att finanspolitikens hållbarhet förbättras om arbetskraftsutbudet ökar. Men det finns andra möjliga utvecklingar som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press.

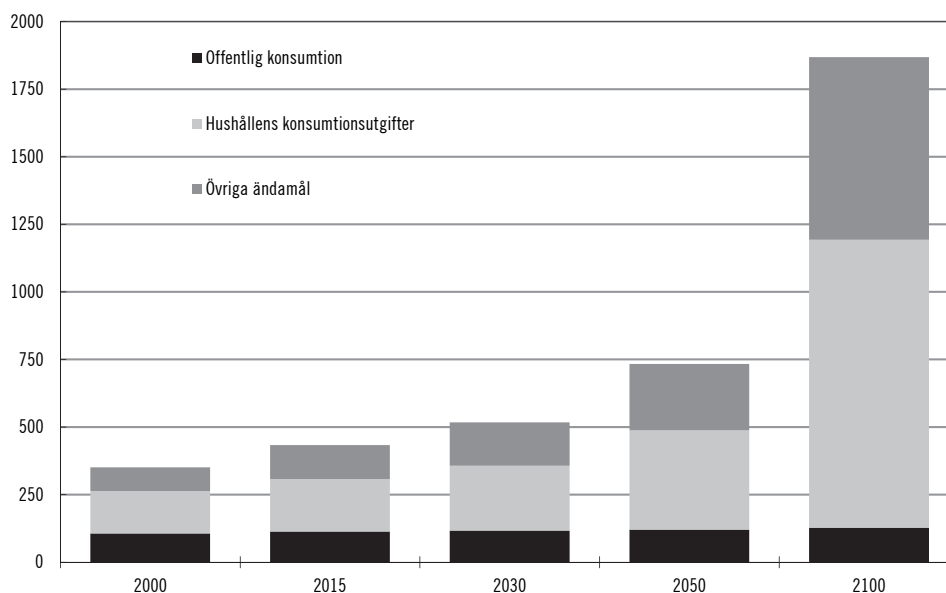
I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning i stor utsträckning via den offentliga sektorn till låga eller inga kostnader för brukaren. På detta sätt säkerställs att välfärdstjänsterna kan utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga. Ett argument för en sådan ordning är att den har positiva fördelningseffekter. Ett ytterligare argument är att den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ofta är större än nyttan för den enskilda individen, då de ger upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som i många fall inte enbart är till nytta för brukarna, utan även för samhället i stort. Vikten av en jämn fördelning av välfärdstjänsterna och förekomsten av positiva externa effekter talar för att produktionen av välfärdstjänsterna till stor del bör finansieras med skatter även framöver.

En högre efterfrågan på välfärdstjänster utgör en potentiell utmaning för framtidens finanspolitik. Samtidigt växer välståndet och resurserna, vilket innebär att möjligheten att möta denna utmaning ökar. Diagram 5.8 visar att BNP per capita i fasta priser i referensscenariot förväntas vara nästan dubbelt så hög 2050 som 2015, och mer än fyra gånger så hög 2100. Hushållens konsumtionsutgifter ökar något snabbare än BNP i beräkningen, medan den offentliga konsumtionen i fasta priser endast ökar i begränsad omfattning. Befolkningen kommer därmed att i framtiden ha mer resurser att använda till konsumtion av varor och tjänster, inklusive välfärdstjänster. Den stora utmaningen är därför inte framtida resursbrist, utan möjligheten att upprätthålla dagens höga andel av gemensam finansiering av de ökande behoven.

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ett ökat välstånd antas den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt minska med 0,1 procent per år fr.o.m. 2022 jämfört med i referensscenariot. Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara densamma som i referensscenariot. Nedgången antas bero på en ökad efterfrågan på fritid, en kortare arbetsvecka, fler semesterdagar, etc., i takt med att BNP och det materiella välståndet ökar. Samtidigt antas den offentliga konsumtionen volymmässigt växa 0,4 procent snabbare per år än vad som är demografiskt motiverat. Detta innebär att det sker en standardökning i de välfärdstjänster som den offentliga sektorn erbjuder.

Diagram 5.8 BNP per person fördelat efter användning

Tusental kronor, 2016 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I scenariot antas medelarbetstiden vara ca 15 timmar kortare per person och år 2030 och 120 timmar kortare 2100 jämfört med i referensscenariot (motsvarande ca tre heltidsveckor per år eller ca en dryg halv timme per

arbetsdag). Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare om standarden i de offentliga tjänsterna gradvis ökar. I scenariot antas att personaltätheten inom vård, skola och omsorg ökar så att antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn sammantaget är drygt 2 procent högre 2030 och 17 procent högre 2100 än i referensscenariot. Det innebär att antalet arbetstimmar som är tillgängliga för produktion i näringslivet minskar i motsvarande utsträckning. Allt eftersom fritiden ökar, antalet arbetade timmar i hela ekonomin minskar och standarden i de skattefinansierade tjänsterna höjs, utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

I detta scenario försvagas det primära finansiella sparandet betydligt på sikt jämfört med referensscenariot, vilket försämrar hållbarheten (se tabell 5.3). S1-indikatorn uppgår till -2,3, vilket är en försvagning med 0,7 procent av BNP jämfört med i referensscenariot, och S2-indikatorn uppgår till 12,2 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Det höga S2-värdet beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar, och till två tredjedelar på att produktionen av skattefinansierad välfärd ökar.

5.4 Beräkningarnas känslighet och jämförelse med föregående bedömning

I detta avsnitt behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden och en jämförelse görs med den hållbarhetsbedömning som gjordes i 2017 års svenska konvergensprogram.

Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier

Hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i ett scenario som bygger på ett oförändrat beteende. Detta resultat bör dock tolkas med försiktighet av flera skäl. De finanspolitiska utmaningar som behandlas i detta avsnitt verkar på mycket lång sikt och beräkningarna sträcker sig därför långt in i framtiden. Den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet. Vidare bör det beaktas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs. Kalkylerna ska, som redan nämnts, inte uppfattas som prognoser för en sannolik utveckling, utan som effektanalyser där effekten av olika förändringar i beräkningsantagandena redovisas.

Tabell 5.3 Hållbarhetsindikatorer

Procent av BNP

	S1	S2
Oförändrat beteende	-3,0	-0,7
Oförändrad arbetslivsandel	-3,2	-2,5
Förbättrad etablering	-3,6	-1,6
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-2,3	12,2

Anm.: Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagning är möjlig.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 5.3 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna påverkar S1 och S2. Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv i scenariot med högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster. Med ett antagande om en minskande genomsnittlig arbetstid går en ökad standard i tjänsteproduktionen inte att finansiera med oförändrade skattesatser på lång sikt.

5.5 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende, och där inga ofinansierade reformer, förutom de som redan är beslutade eller aviserats i 2018 års ekonomiska vårproposition (prop. 2017/18:100), genomförs. S1 uppgår då till -3 procent av BNP och S2 till -0,7 procent av BNP. Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de flesta av de redovisade scenarierna. Därmed är ett viktigt krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllt.

År 2020–2035 karaktäriseras av ett stigande, demografiskt motiverat utgiftstryck. De primära offentliga utgifterna bedöms öka med knappt 1 procent av BNP dessa år på grund av en demografiskt betingad ökad efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster. Denna utveckling visar på vikten av en politik som även fortsättningsvis är inriktad på att minska arbetslösheten och öka antalet arbetade timmar. Pensionssystemet skapar i sig starka incitament att arbeta längre upp i åldrarna när medellivslängden ökar, eftersom pensionärernas inkomster minskar i förhållande till de förvärvsaktivas om utträdesåldern från arbetsmarknaden inte senareläggs. Om yrkeslivet förlängs i takt med att den förväntade medellivslängden vid 65 år ökar, förbättras dock finanspolitikens hållbarhet påtagligt.

Att så många som möjligt har ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att pensionärer och övriga medborgare ska ha en god ekonomisk standard och för att offentligt finansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande och ett långt och hållbart arbetsliv, bland både kvinnor och män.

Andras bedömningar av finanspolitikens hållbarhet

Både Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se Specialstudie 61, Konjunkturinstitutet, februari 2018 respektive Debt Sustainability Monitor 2017, European Economy, January 2018). Konjunkturinstitutet bedömer att finanspolitiken är hållbar både fram till 2040 och i ett mycket långt tidsperspektiv, medan kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg på både

kort, medellång, fram till 2032, och lång sikt. Sammanfattande hållbarhetsindikatorer redovisas i tabell 5.4

Tabell 5.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-3,0	-0,7
Konjunkturinstitutet (feb 2018)		-0,6
Europeiska kommissionen (jan 2018)	-3,9	0,5

Anm.: Indikatorvärdena är inte direkt jämförbara eftersom de bygger på olika beräkningsantaganden.
Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Olika utgångslägen förklarar i stor utsträckning att regeringens, kommissionens och Konjunkturinstitutets slutsatser om finanspolitikens hållbarhet skiljer sig åt.

Kommissionen bedömer finanspolitikens hållbarhet på medellång sikt, fram till 2032, och på mycket lång sikt med hjälp av S1- och S2-indikatorerna. Eftersom det bara är 14 år till 2032 betyder den initiala skuldnivån mycket för S1-indikatorns värde. Om den offentliga skulden ligger långt ifrån 60 procent av BNP krävs stora förändringar av finanspolitiken för att nå denna skuldkvot.

Kommissionen beräknar finanspolitikens effekter över en oändlig tidshorisont. I dessa beräkningar blir dagens skuldnivå mindre viktig för resultatet. I stället blir det finansiella sparandet i utgångsläget viktigare. Kommissionen delar upp sitt S2-värde i ett initialvillkor, dvs. den finansiella ställningen i utgångsläget, som bidrar med -0,4 procentenheter av Sveriges S2-värde på 0,5 procent av BNP, och en del som avser den framtida utvecklingen, som bidrar med resterande 0,9 procentenheter. I den senare komponenten är det särskilt på sikt ökande kostnader för äldreomsorgen som bidrar till att öka S2. Enligt kommissionens bedömning i den senaste långsichtsberäkningen motsvarar det strukturella primära sparandet 0,8 procent av BNP 2019, det sam är det år kostnadsberäkningarna börjar. För 2021, det sista året i regeringens medelfristiga prognos, bedömer kommissionen det strukturella primära sparandet till 1 procent av BNP, vilket är något högre än i regeringens bedömning.

Utöver bilden av utgångsläget gör kommissionen även en annan bedömning än regeringen när det gäller beräkningen av de framtida utgifterna för offentlig konsumtion. Kommissionen beräknar en kostnad per person som använder de skattefinansierade tjänsterna, och låter sedan denna öka i takt med BNP per capita fram till 2060. Därefter skriver kommissionen fram de offentliga konsumtionsutgifterna med befolkningsutvecklingen. Regeringen antar i stället att personaltätheten inom den offentligt finansierade produktionen är oförändrad.

Konjunkturinstitutet antar i likhet med regeringen, att antalet arbetstimmar i den offentliga sektorn är konstant per individ som använder tjänsten. Till skillnad från regeringen antar dock Konjunkturinstitutet samtidigt att den summa som läggs på insatsvaror i

produktionen (t.ex. hyror, datorer, medicinsk och annan utrustning m.m.) växer i samma takt som lönekostnaderna. Regeringen antar i stället att utgifterna för insatsvaror endast ökar i takt med antalet producerade tjänster och prisutvecklingen på dessa insatsvaror. Denna skillnad i beräkningsantagandena gör att utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP ökar relativt snabbt i KI:s bedömning och på sikt når en högre BNP-andel än någonsin tidigare. Denna utveckling skiljer sig signifikant från regeringens beräkning, där konsumtionen som andel av BNP minskar fram till 2020, och endast ökar med ca 0,5 procent av BNP under den efterföljande tioårsperioden (se tabell 5.1).

Det är även värt att notera att kommissionen använder en annan befolkningsprognos än regeringen. Kommissionen använder sig av Eurostats befolkningsprognos Europop2013, som publicerades i mars 2014, medan regeringen använder sig av SCB:s befolkningsprognos från april 2017. Eftersom beräkningarna i stor utsträckning bygger på det demografiska underlaget är resultatet beroende av den befolkningsprognos som används. Resultaten skiljer sig även åt av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden om potentiell tillväxttakt, prisökningstakt, räntor, arbetsutbud och arbetslöshet.

6 Kvaliteten i de offentliga finanserna

6.1 Utgifter

För att bedöma strukturen på de offentliga finanserna räcker det inte med att endast utgå från de totala utgifterna och inkomsterna. Av denna anledning redovisas inkomsterna och utgifterna nedan på en mer detaljerad nivå. På EU-nivå har det tagits fram principer för att producera en enhetlig statistik över respektive medlemsstats fördelning av de offentliga finanserna, den s.k. COFOG-klassificeringen³. En enhetlig statistik underlättar jämförelser av olika medlemsstaters offentliga utgifter, samt av utvecklingen över tiden. För att kunna utvärdera om en förändring av de offentliga utgifternas sammansättning har påverkat den långsiktiga tillväxten krävs ytterligare information och dessutom på en mer detaljerad nivå. De offentliga utgifternas fördelning på olika ändamål, och förändring över tiden, visar dock hur olika utgiftstyper och ändamål har prioriterats, och ger en indikation på politikens inriktning.

³ COFOG (Classification of the functions of Government) är ett verktyg för att redovisa och analysera ändamålen för de varor och tjänster som tillhandahålls av offentliga enheter. Klassifikationen sker enligt en internationell standard.

Tabell 6.1 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP

Procent av BNP

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring 2006–2016
Allmän off. förvaltning	7,7	7,7	7,8	7,4	7,4	7,7	7,7	7,8	7,5	7,0	6,6	-1,1
Räntor	1,7	1,8	1,7	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	0,8	0,6	0,6	-1,2
Övrigt	6,0	5,9	6,1	6,1	6,2	6,4	6,6	6,8	6,7	6,4	6,0	0,0
Försvar	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,3	1,1	1,2	-0,5
Samhällsskydd och rättsväsende	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4,0	3,9	4,2	4,5	4,4	4,4	4,5	4,3	4,3	4,2	4,1	0,2
Miljöskydd	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,0
Hälso- och sjukvård	6,4	6,4	6,6	7,1	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	6,9	6,9	0,5
Fritid, kultur och religion	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,1
Utbildning	6,6	6,3	6,4	6,8	6,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,5	6,6	0,1
Socialt skydd	21,3	20,2	20,1	21,8	20,7	20,1	20,8	21,3	20,8	20,4	20,6	-0,7
Totala utgifter	51,0	49,3	50,1	52,7	50,8	50,3	51,4	52,0	51,1	49,6	49,4	-1,6
Exklusivt räntor	49,3	47,6	48,4	51,4	49,6	49,0	50,3	51,1	50,3	49,0	48,9	-0,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifternas andel av BNP (utgiftskvoten) sjönk med närmare 2 procent av BNP mellan 2006 och 2007 till under 50 procent. Efter att tillfälligt ha ökat i kölvattnet av den finansiella krisen 2009 har utgiftskvoten minskat, och 2016 understeg utgiftskvoten återigen ca 50 procent av BNP.

Av tabell 6.1 och tabell 6.2 framgår att utgifterna för socialt skydd i Sverige 2016 utgjorde över 20 procent av BNP och mer än 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Dessa utgifters andel av de totala utgifterna sjönk från mitten av 2000-talet, men ökade igen 2009 i samband med den finansiella krisen. Därefter har utgifterna för socialt skydd varierat kring 40–42 procent av de totala utgifterna. Även utgifterna för hälso- och sjukvård tar en stor andel av den offentliga sektorns utgifter i anspråk. Från att ha uppgått till drygt 12 procent av de totala utgifterna 2006 har andelen stigit under flera år och uppgick 2016 till närmare 14 procent. En stor minskning har skett av den andel som utgörs av utgifter för räntor, vilket framför allt är en följd av att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP sjunkit kraftigt, samtidigt som räntenivån varit förhållandevis låg.

Tabell 6.2 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Förändring 2006–2016
Allmän off. förvaltning	15,2	15,6	15,5	14,1	14,5	15,2	15,0	15,0	14,7	14,1	13,4	-0,7
Räntor	3,4	3,6	3,4	2,5	2,3	2,5	2,1	1,8	1,6	1,2	1,2	-2,4
Övrigt	11,7	12,0	12,1	11,6	12,2	12,7	12,9	13,2	13,1	12,9	12,2	1,7
Försvar	3,2	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	2,7	2,8	2,5	2,3	2,4	-0,9
Samhällsskydd och rättsväsende	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	0,2
Ekonomiska frågor och näringspolitik	7,7	7,9	8,5	8,6	8,7	8,7	8,8	8,3	8,5	8,4	8,4	0,5
Miljöskydd	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,1
Bostadsförsörjning och samtidsplanering	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	0,0
Hälsa- och sjukvård	12,5	12,9	13,2	13,4	13,3	13,6	13,5	13,4	13,7	13,9	13,9	1,5
Fritid, kultur och religion	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	0,3
Utbildning	12,8	12,8	12,9	12,9	12,8	12,8	12,7	12,6	12,9	13,1	13,4	0,3
Socialt skydd	41,8	41,0	40,2	41,3	40,8	39,9	40,4	40,9	40,8	41,2	41,7	-1,1
Totala utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Exklusive räntor	96,6	96,4	96,6	97,5	97,7	97,5	97,9	98,2	98,4	98,8	98,8	2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.2 Inkomster

År 2018 beräknas skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, uppgå till 43,3 procent (se tabell 6.3). Skattekvoten påverkas vanligtvis främst av regeländringar i skattesystemet, eftersom skattebasernas sammansättning normalt samvarierar med konjunkturen. Mellan 2010 och 2021 väntas skattekvoten sjunka med 0,3 procentenheter, men under loppet av denna tidsperiod har variationerna varit större. Mellan 2010 och 2011 minskade skattekvoten med 0,7 procentenheter. Efter 2011 steg skattekvoten under några år för att uppgå till 44,0 procent 2016. Därefter beräknas skattekvoten minska till 42,9 procent i slutet av prognosperioden.

Intäkterna från skatt på arbete som andel av BNP bedöms variera förhållandevis mycket under åren 2010–2021, en stor del av variationen förklaras av regeländringar. Jobbskatteavdraget och sänkt skatt för pensionärer höll tillbaka skatteintäkterna i början av perioden. Därefter medförde slopandet av nedsättningen av socialavgifterna för unga, tillsammans med förändringar av husavdraget och minskningar av jobbskatteavdraget, att intäkterna från skatt på arbete steg som andel av BNP 2016. Under prognosåren 2018 och framåt beräknas intäkterna från skatt på arbete minska något som andel av BNP, vilket både förklaras av diverse regeländringar så som sänkt skatt för personer över 65 år, och av att lönesumman växer långsammare än BNP.

Intäkterna från skatt på kapital som andel av BNP väntas 2021 ligga kvar på ungefär samma nivå som 2010, men under loppet av tidsperioden är variationerna större. År 2015–2017 var andelen ovanligt hög, vilket kan

förklaras av tillfälligt högre intäkter från både skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapital. Efter 2017 väntas kvoten för skatt på kapital ligga stabilt på mellan 5,3 och 5,5 procent av BNP.

Intäkterna från konsumtionsskatterna beräknas minska med 0,9 procentenheter som andel av BNP mellan 2010 och 2021. Intäkterna från mervärdesskatt väntas ligga i stort sett stilla under hela perioden, även om intäkterna var något högre 2017. Däremot minskar intäkterna från punktskatterna som andel av BNP kontinuerligt. Det beror på flera olika orsaker, t.ex. att användningen av vissa varor som punktbeskattas minskar över tid, att en tredjedel av punktskattesatserna inte omräknas med inflationen samt en allt mer effektiv användning av olika energislag inom transport, uppvärmning och produktion. Detta medför sammantaget att skattebasen minskar successivt under perioden.

Intäkterna från restförda och övriga skatter steg som andel av BNP med 0,2 procentenheter mellan 2015 och 2016. Det förklaras både av ett tillfälligt medgivet anstånd och av införandet av resolutionsavgiften.

Tabell 6.3 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av BNP

Procent av BNP

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Förändring 2010–2021
Skatt på arbete	25,0	25,0	25,6	25,8	25,2	25,0	25,8	25,9	25,7	25,5	25,4	25,3	0,3
Direkta skatter	13,5	13,3	13,7	13,9	13,5	13,3	13,8	13,8	13,6	13,4	13,3	13,3	-0,2
Indirekta skatter	11,5	11,6	11,9	11,9	11,8	11,7	12,0	12,1	12,1	12,1	12,0	12,0	0,5
Skatt på kapital	5,4	5,0	4,6	4,6	5,1	5,8	5,6	5,5	5,3	5,3	5,4	5,5	0,0
Skatt på kapital, hushåll	1,0	0,8	0,8	0,9	1,2	1,6	1,7	1,6	1,4	1,3	1,3	1,3	0,3
Skatt på företags- vinster	3,0	2,8	2,4	2,4	2,5	2,8	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	-0,2
Skatt på konsumtion	12,8	12,4	12,3	12,2	12,1	12,1	12,2	12,2	12,1	12,0	11,9	11,9	-0,8
Mervärdesskatt	9,2	9,1	9,0	9,0	9,0	9,1	9,2	9,3	9,2	9,2	9,2	9,2	0,0
Punktskatter	3,6	3,4	3,3	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8	2,7	-0,8
Restförda och övriga skatter	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Totala skatteintäkter	43,2	42,5	42,6	42,9	42,6	43,1	44,0	43,9	43,3	43,0	43,0	42,9	-0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6.4 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av totala skatteintäkter

Procent av totala intäkter

													Förändring
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2010–2021
Skatt på arbete	57,8	58,7	60,3	60,1	59,3	58,0	58,7	59,1	59,3	59,3	59,1	58,9	1,1
Direkta skatter	31,2	31,4	32,2	32,3	31,6	30,9	31,3	31,4	31,4	31,2	31,0	30,9	-0,3
Indirekta skatter	26,6	27,4	28,1	27,8	27,6	27,2	27,4	27,6	27,9	28,0	28,0	28,0	1,4
Skatt på kapital	12,6	11,8	10,7	10,7	11,9	13,5	12,7	12,6	12,2	12,2	12,6	12,7	0,2
Skatt på kapital, hushåll	2,3	1,9	1,8	2,0	2,9	3,8	3,8	3,7	3,2	3,1	3,1	2,9	0,6
Skatt på företags- vinster	7,0	6,6	5,7	5,5	5,8	6,6	5,9	6,1	6,2	6,3	6,5	6,6	-0,4
Skatt på konsumtion	29,5	29,3	28,9	28,5	28,4	28,1	27,8	27,7	27,8	27,8	27,8	27,8	-1,7
Mervärdesskatt	21,3	21,4	21,1	21,0	21,2	21,0	21,0	21,1	21,3	21,3	21,3	21,4	0,1
Punktskatter	8,2	7,9	7,8	7,5	7,2	7,0	6,8	6,6	6,6	6,5	6,4	6,4	-1,9
Restförda och övriga skatter	0,1	0,2	0,2	0,7	0,4	0,4	0,8	0,6	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5
Totala skatteintäkter	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar

I det följande redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2022–2100. Resultaten som redovisas i bilagan är för scenariot med oförändrat beteende.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från april 2017 som redovisas i tabell A.1.

Tabell A.1 Demografiska antaganden

Antal barn per kvinna, antal år och antal personer

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Födelsetal	1,98	1,95	1,91	1,91	1,91	1,91
Medellivslängd, kvinnor	83,5	84,6	85,8	87	88,1	89,1
Medellivslängd, män	79,5	81,4	83	84,3	85,6	86,7
Nettomigration, tusental	50	109	39,5	26,5	21,5	20,8

Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden beror på den demografiska utvecklingen. Framskrivningen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar görs uppdelat efter ålder, kön och ursprung. Graden av deltagande på arbetsmarknaden, sysselsättningsgrad och medelarbetstid antas på sikt vara konstant i respektive grupp. Detta kan tolkas som ett oförändrat arbetsmarknadsbeteende, då frånvarograd, sjuk- och aktivitetsersättningsgrad, medelarbetstid, sysselsättningsgrad och arbetslöshet är konstanta inom varje delgrupp.

Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn antas öka i samma takt som den demografiskt betingade offentliga konsumtionen. Det innebär att det antas att personaltätheten är konstant i den offentliga sektorn. Antalet arbetade timmar i näringslivet är skillnaden mellan totala antalet arbetade timmar och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

Produktivitet

Antagandet om produktivitetstillväxten i näringslivet har sin utgångspunkt i en analys av den historiska utvecklingen. Den underliggande trendmässiga produktivitetstillväxten antas vara 2,2 procent från och med 2022. Med undantag för 2007–2009 har produktivitetstillväxten de senaste två decennierna varit stark i Sverige i internationell jämförelse. Det är rimligt att anta att den på sikt anpassas mot internationella tillväxttakter. Den svaga utvecklingen 2007–2009 har inte påverkat synen på den långsiktiga produktivitetstillväxten. Produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn antas vara noll från 2022.

Försörjningsbalans och produktion

BNP-tillväxten är summan av produktivitetens utvecklingen i hela ekonomin och utvecklingen av antalet arbetade timmar. BNP:s användningssida bestäms så att utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter ges av den makroekonomiska modellen MIMER⁴. Hushållens konsumtionsutgifter som andel av BNP ökar successivt över perioden i takt med att människor lever längre och en allt större andel av befolkningen därför inte arbetar. Sammantaget ökar hushållens konsumtion något fram till 2060. Investeringarna utgör totalt ca 22–24 procent av nominell BNP. Framskrivningen av den offentliga konsumtionen i volymtermer bestäms av den demografiska utvecklingen, medan prisutvecklingen bestäms av antaganden om timlöneutveckling och KPI. Den återstående komponenten i försörjningsbalansen är nettoexporten som i kalkylerna beräknas som skillnaden mellan BNP och dess inhemska användning. Produktionen av den offentliga konsumtionen sker med ett antagande om oförändrad produktivitet och privatiseringsgrad. Produktionen i näringslivet bestäms som produkten av produktiviteten och antalet arbetade timmar i näringslivet.

Inflation och löner

Riksbanken antas driva en penningpolitik så att inflationen ligger på 2 procent. Lönekostnads- och bruttovinstandelen i näringslivet antas vara konstanta på lång sikt. Lönerna bestäms därmed av prisnivån och produktiviteten. En högre produktivitet och högre förädlingsvärdepris i näringslivet skapar utrymme för högre löner. Lönerna i den offentliga sektorn antas växa i takt med lönerna i den privata sektorn.

Antaganden för avkastning på kapital

På lång sikt antas de genomsnittliga inkomst- och utgiftsräntorna vara de samma i samtliga sektorer i ekonomin. Den antagna nominella räntesatsen är den nominella BNP-tillväxten plus 0,5 procentenheter. Förutom räntebärande tillgångar har den offentliga sektorn även icke räntebärande tillgångar. Avkastningen på dessa tillgångar består av aktieutdelningar och värdeförändring. Utdelningarna antas på sikt uppgå till 3 procent och värdeökningen residualberäknas sedan så att den totala avkastningen blir densamma som för räntebärande tillgångar. Det är troligt att det även på lång sikt förekommer skillnader mellan inlånings- och utlåningsräntor, och att det finns skillnader mellan sektorerna. Det är även troligt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande tillgångar. Antagandet för avkastningen på finansiellt kapital är dock till för att förenkla och för att undvika att fokus i analysen flyttas från centrala frågor till frågor kring skulddynamiken.

⁴ MIMER (Modell för Intergenerationella MakroEkonomiska Räkenskaper) är en makroekonomisk simuleringsmodell över svensk ekonomi. Se promemorian Teknisk beskrivning av modellen MIMER på regeringens hemsida för en utförligare redogörelse för modellen.

Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar

Årlig procentuell förändring och procent

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Procentuell förändring							
Befolkning, 15–74 år	1,0	0,7	0,5	0,6	0,3	0,2	0,3
Arbetskraft, 15–74 år	0,8	0,8	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2
Sysselsatta, 15–74 år	0,6	1,4	0,5	0,3	0,4	0,3	0,2
Arbetade timmar	2,6	1,5	1,0	0,4	0,4	0,3	0,2
Produktivitet i näringslivet	4,7	4,1	1,8	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP, fasta priser	6,0	4,5	2,1	2,1	2,2	2,1	2,2
BNP per capita	5,1	3,4	1,1	1,4	1,8	1,7	1,8
BNP-produktivitet	3,3	3,0	1,1	1,7	1,9	1,8	1,9
BNP-deflator	1,0	2,1	1,8	2,3	2,2	2,2	2,2
KPI, årsgenomsnitt	1,2	0,0	2,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön	0,4	2,5	2,8	4,2	4,2	4,2	4,2
Procent							
Realränta	1,6	1,3	-1,3	2,6	3,0	3,0	2,7
Sysselsättningsgrad, 15–74 år	64,4	66,6	68,4	67,3	66,4	67,6	66,6
ILO-arbetslöshet, 15–74 år	8,6	7,4	6,1	7,0	7,2	6,9	6,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga inkomster

De beräkningar av de offentliga inkomsterna som redovisas i detta program bygger på ett antagande om konstant skattesats i förhållande till olika skattebaser. Följaktligen kommer den aggregerade skattekvoten att variera om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. Denna metod avspeglar oförändrade skatteregler. I tabell A.3 redovisas i detalj den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas (implicit skattesats) samt skattebasens andel av BNP.

Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Skatter och avgifter	43,1	42,9	42,8	42,9	43,0	43,0	43,2
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	12,5	12,8	12,6	12,6	12,7	12,7	12,9
Implicit skattesats för direkta skatter	23,7	24,1	24,3	24,3	24,2	24,3	24,2
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	52,8	53,3	51,7	52,1	52,4	52,4	53,3
Implicit skattesats för avgifter	6,6	6,8	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	38,8	39,5	39,2	39,7	40,1	40,5	40,9
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	3,0	2,6	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Implicit skattesats	9,7	8,8	10,5	10,7	10,7	10,7	10,7
Skattebasen som andel av BNP	30,9	29,9	29,7	29,4	29,3	29,4	29,2
Indirekta skatter ¹							
Andel av BNP	13,4	12,9	12,6	12,4	12,3	12,1	12,1
Implicit skattesats	28,9	28,6	28,5	27,9	27,3	26,8	26,5
Skattebasen som andel av BNP	46,4	45,0	44,1	44,5	44,8	45,0	45,5
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ²							
Andel av BNP	14,0	14,3	14,6	14,7	14,9	15,0	15,2
Implicit skattesats	36,1	36,1	37,1	37,1	37,1	37,1	37,1
Skattebasen som andel av BNP	38,8	39,5	39,2	39,7	40,1	40,5	40,9

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusiva löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga konsumtionsutgifter

Framskrivningen av den offentliga konsumtionen görs i två delar. En volymframskrivning och en prisframskrivning. Beräkningen av den offentliga konsumtionen bygger på ålders- och könsfördelade kostnader för olika ändamål såsom skola, vård och omsorg. Samtliga utgiftsområden skrivs fram med den demografiska utvecklingen. Det innebär t.ex. att en 70-årig kvinna realt sett erhåller lika mycket offentliga tjänster 2060 som 2021. Detta kan ses som ett uttryck för oförändrad standard i offentlig service. Priset på den offentliga konsumtionen utvecklas med en sammanvägning av priset på de ingående delarna i bruttoproduktionen, dvs. timlöner, pris på förbrukning och priset på kapitalförslitning (investeringspriset).

Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa konsumtion	25,2	25,9	25,5	26,0	25,8	25,2	25,5
Barnomsorg	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Utbildning	4,9	4,8	4,7	4,8	4,6	4,2	4,2
Sjukvård	5,8	6,0	6,0	6,1	6,0	5,9	6,0
Äldreomsorg	3,9	4,0	4,0	4,5	4,8	4,9	5,3
Övrig verksamhet	9,0	9,3	9,0	9,0	8,8	8,5	8,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar

I kalkylerna förutsätts en viss standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen. För en del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt höjer utgifterna i takt med lönerna. Detta gäller för pensioner som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. I kalkylen skrivs pensionerna fram enligt gällande regler. Övriga transfereringar till hushåll antas öka i takt med lönerna. Det innebär att även taken i socialförsäkringssystemen antas höjas i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning.

Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa transfereringar	18,7	17,8	16,5	16,5	16,5	16,3	16,7
Transfereringar till hushåll	15,3	14,4	12,9	12,9	12,9	12,7	13,1
Ålderdom	8,0	7,8	7,4	7,3	7,3	6,9	7,4
Ohälsa	2,9	2,7	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1
Barn/studier	2,1	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Arbetsmarknad	1,0	0,8	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Övrigt	1,4	1,2	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Transfereringar till företag och utland	3,3	3,5	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6

Anm.: Ålderdom = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer.

Ohälsa = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, sjuk- och assistansersättning. Barn/studier = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag. Arbetsmarknad = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ålderspensionssystemet

I tabell A.6 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning. Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna och gällande regelverk. Den genomsnittlig pensionsålder antas vara 65 år och konstant.

Tabell A.6 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Inkomster	6,6	6,6	6,4	6,9	7,0	7,3	7,5
Avgifter	5,9	5,9	5,7	5,8	5,9	5,9	6,0
Räntor, utdelningar m.m.	0,7	0,7	0,7	1,1	1,2	1,4	1,5
Utgifter	6,4	6,4	6,3	6,0	5,8	5,4	5,7
Pensioner	6,2	6,2	6,1	5,8	5,6	5,3	5,5
Övrigt	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finansiellt sparande	0,2	0,2	0,1	0,8	1,2	1,9	1,8
Finansiella tillgångar, netto	25,5	29,7	30,0	30,8	31,8	37,6	44,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I tabell A.7 presenteras ett antal nyckelvariabler från det svenska konvergensprogrammet i den uppställning som Europeiska kommissionen rekommenderar.

Tabell A.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP, om inte annat anges

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Summa utgifter	49,3	48,5	47,1	48,4	48,0	46,7	47,1
Åldersrelaterade ¹	34,2	34,4	33,3	33,8	33,6	32,7	33,4
Pensioner ²	8,0	7,8	7,4	7,3	7,3	6,9	7,4
Garantipension	0,5	0,4	0,2	0,4	0,6	0,7	0,9
Ålderspension	6,2	6,2	6,1	5,8	5,6	5,3	5,5
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	5,8	6,0	6,0	6,1	6,0	5,9	6,0
Äldreomsorg/handikapp	3,9	4,0	4,0	4,5	4,8	4,9	5,3
Barnomsorg	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Utbildning	4,9	4,8	4,7	4,8	4,6	4,2	4,2
Arbetslöshetsersättning	1,0	0,8	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Övriga åldersrelaterade utgifter	9,0	9,3	9,0	9,0	8,8	8,5	8,5
Ränteutgifter	1,0	0,4	0,4	0,9	1,0	0,9	0,9
Summa inkomster	49,3	48,7	48,4	49,3	49,1	48,7	48,8
varav kapitalinkomster	1,8	1,5	1,5	2,4	2,5	2,7	2,7
varav pensionssystemet	0,7	0,7	0,7	1,1	1,2	1,4	1,5
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	3,3	3,0	1,1	1,7	1,9	1,8	1,9
BNP-tillväxt	6,0	4,5	2,1	2,1	2,2	2,1	2,2
Arbetslöshet	8,6	7,4	6,1	7,0	7,2	6,9	6,5
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	20,1	21,2	22,7	23,2	24,9

¹ I åldersrelaterade utgifter ingår barnomsorg. Dessa utgifter ingår inte i de åldersberoende utgifterna som en arbetsgrupp i EU har räknat på, som redovisas i appendix B.

² I pensioner ingår förutom ålderspension även sjuk- och aktivitetsersättning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter

En arbetsgrupp (Working Group on Ageing Populations and Sustainability, AWG) under Kommittén för ekonomisk politik (KEP) har tillsammans med Europeiska kommissionen bedömt utvecklingen av demografiberoende utgifter fram t.o.m. 2060. Dessa beräkningar redovisades senast i april 2015.⁵ Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2018 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor. Jämförelsen görs fr.o.m. 2013 eftersom detta var startåret i KEP:s beräkningar.

Tabell B.1 Makroekonomiska förutsättningar i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Befolkning 15–64 år (index)						
KEP	100,0	102,5	108,9	115,7	122,1	124,8
Konvergensprogram	100,0	105,1	111,7	117,2	120,0	123,7
Sysselsatta (index)						
KEP, 15–64 år	100,0	105,7	112,5	119,9	126,8	129,5
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	109,5	114,4	118,4	123,3	125,4
Timmar						
KEP	1,2	0,6	0,6	0,7	0,4	0,3
Konvergensprogram	0,4	1,0	0,4	0,4	0,3	0,2
Arbetslöshet, procent av arbetskraften						
KEP, 15–74 år	8,1	6,2	5,8	5,8	5,8	5,8
Konvergensprogram, 15–74 år	8,0	6,1	7,0	7,2	6,9	6,5
Arbetsproduktivitet						
KEP	0,9	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
Konvergensprogram	0,9	1,1	1,7	1,9	1,8	1,9
Potentiell BNP						
KEP	2,2	1,9	2,1	2,2	1,9	1,8
Konvergensprogram	1,2	2,1	2,1	2,2	2,1	2,2
Potentiell BNP per capita						
KEP	1,3	1,0	1,4	1,6	1,4	1,4
Konvergensprogram	0,4	1,1	1,4	1,8	1,7	1,8

Källor: Statistiska centralbyrån, EU-kommissionen och egna beräkningar. Värdena från konvergensprogrammet beaktar utfall t.o.m. 2017.

⁵ The 2015 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU 28 Member States (2013–2060). En uppdaterad rapport kommer att publiceras i maj 2018.

Den befolkningsprognos som KEP använder är framtagen av Eurostat 2015. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på en befolkningsprognos från SCB från april 2017. Den sistnämnda bedömningen beaktar de senaste årens faktiska utveckling, vilket innebär att befolkningen ökar snabbare än i KEP:s beräkning de närmaste åren. På längre sikt växer dock befolkningen långsammare enligt konvergensprogrammet. KEP har därmed också en starkare ökning i både timmar och sysselsatta på längre sikt. Produktivitetstillväxten är starkare i konvergensprogrammet än i KEP:s beräkningar. Den snabbare produktivitetstillväxten gör att både BNP och BNP per capita är högre i konvergensprogrammet 2060 än enligt KEP:s beräkningar.

Tabell B.2 Förändring av åldersberoende offentliga utgifter i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet

Andel av BNP

	Förändring 2013–2020			Förändring 2013–2060		
	KP	KEP	KP-KEP	KP	KEP	KP-KEP
Pensioner	-1,0	-0,7	-0,3	-1,0	-1,4	0,4
Sjukvård	-0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,4	-0,5
Äldreomsorg/handikapp	-0,1	0,3	-0,4	1,2	1,5	-0,3
Utbildning	-0,2	0,0	-0,2	-0,7	0,2	-0,9
Arbetslöshetsersättning	-0,4	-0,1	-0,3	-0,4	-0,1	-0,3
Summa	-1,8	-0,4	-1,4	-1,0	0,6	-1,6

Anm. KP är förkortning för konvergensprogram. Barnomsorgen ingår inte i denna sammanställning.

Källor: Statistiska centralbyrån, EU-kommissionen och egna beräkningar. Värderna från konvergensprogrammet beaktar utfall t.o.m. 2017.

Bilaga C – Tabeller

Tabell C.1a Försörjningsbalans

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Mdkr					
	2017	2017	2018	2019	2020	2021
BNP (fasta priser)	4 511	2,4	2,8	2,2	2,1	1,8
BNP (löpande priser)	4 604	4,5	4,9	4,2	4,0	3,8
Försörjningsbalans						
Hushållens konsumtionsutgifter	1 996	2,4	2,5	2,6	2,6	2,8
Offentliga konsumtionsutgifter	1 156	0,4	1,9	0,8	1,0	-0,3
Fasta bruttoinvesteringar	1 124	6,0	4,3	2,0	2,1	2,0
Lagerinvesteringar ¹	37	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export av varor och tjänster	2 022	3,7	4,9	3,7	3,6	3,4
Import av varor och tjänster	1 824	5,0	4,8	3,3	3,6	3,4
Bidrag till BNP-tillväxten						
Slutlig inhemsk efterfrågan		2,6	2,6	1,8	1,9	1,7
Lagerinvesteringar		0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Nettoexport		-0,3	0,3	0,3	0,2	0,2

¹ Bidrag till BNP-tillväxt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1b Priser och deflatorer

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå					
	2017	2017	2018	2019	2020	2021
BNP-deflator	102,1	2,1	2,0	2,0	1,8	1,9
Deflator för hushållens konsumtion	101,7	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0
HIKP ¹	103,0	1,9	1,6	1,5	1,8	1,9
Deflator för offentlig konsumtion	103,6	3,6	2,3	2,4	2,3	2,6
Deflator för investeringar	102,2	2,2	1,8	1,8	1,6	1,6
Deflator för export (varor och tjänster)	103,2	3,2	-0,6	0,1	0,1	0,1
Deflator för import (varor och tjänster)	103,8	3,8	-1,3	-0,1	0,2	0,2

Anm.: Alla deflatorer är index, 2016=100.

¹ Index, 2015=100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå					
	2017	2017	2018	2019	2020	2021
Antal sysselsatta ¹	5 002	2,3	1,4	0,6	0,5	0,3
Antal arbetade timmar ²	805 208	1,2	1,4	0,8	1,0	0,4
Arbetslöshet ³	359	6,7	6,2	6,2	6,1	6,1
Arbetsproduktivitet, antal personer ⁴	798	0,1	1,4	1,6	1,6	1,4
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar ⁵	555	1,5	1,2	1,5	1,8	1,7
Lönekostnader ⁶	2 162	4,7	5,1	4,0	3,8	3,5
Lönekostnader per anställd ⁷	432 202	2,3	3,6	3,3	3,3	3,2

¹ Sysselsatta, nationalräkenskapsdefinition. Nivå i tusental personer.

² Tiotusental timmar, nationalräkenskapsdefinition.

³ Tusental personer respektive procent av arbetskraften.

⁴ Real BNP per sysselsatt, kronor.

⁵ Real BNP per arbetad timme, kronor.

⁶ Miljarder kronor.

⁷ Kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1d Betalningsbalans

Procent av BNP

	2017	2018	2019	2020	2021
Finansiell balans, exklusive restpost	3,0	3,4	3,7	3,7	3,6
<i>varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	3,4	3,7	3,9	3,9	3,8
Faktorinkomster och löpande transfereringar	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Kapitalbalans	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Finansiellt sparande, privat sektor	1,9	2,5	2,8	2,4	1,7
Finansiellt sparande, offentlig sektor	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Restpost	2,5	--	--	--	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr 2017	2017	2018	2018	2020	2021
Finansiellt sparande i delsektorer						
Offentliga sektorn	52	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Staten	67	1,5	1,3	1,4	1,7	2,3
Kommuner	-15	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Ålderspensionssystemet	0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Offentliga sektorn						
Inkomster	2 313	50,2	49,5	49,2	49,1	49,1
Utgifter	2 261	49,1	48,6	48,2	47,9	47,2
Finansiellt sparande	52	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Ränteutgifter	16	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Primärt finansiellt sparande	68	1,5	1,3	1,3	1,7	2,3
Tillfälliga intäkter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Delposter på inkomstsidan						
Skatteintäkter	1 888	41,0	40,4	40,2	40,1	40,0
Produkt- och produktionsskatter	1 031	22,4	22,2	22,0	21,9	21,8
Direkta skatter	856	18,6	18,2	18,1	18,2	18,2
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	153	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Kapitalinkomster	68	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7
Övriga inkomster	205	4,4	4,3	4,3	4,3	4,1
Totala inkomster	2 313	50,2	49,5	49,2	49,1	49,1
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	2 023	43,9	43,4	43,2	43,1	43,0
Delposter på utgiftssidan						
Löner och förbrukning	940	20,4	20,3	20,1	20,0	19,6
Löner och kollektiva avgifter	580	12,6	12,7	12,6	12,6	12,4
Förbrukning	361	7,8	7,6	7,5	7,4	7,2
Sociala transfereringar	764	16,6	16,1	15,8	15,5	15,3
varav Ersättning till arbetslösa	33	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
I natura	172	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5
Transfereringar	592	12,9	12,5	12,2	12,0	11,8
Ränteutgifter	16	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Subventioner	72	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Investeringar	209	4,5	4,5	4,6	4,7	4,6
Kapitaltransfereringar	9	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Övriga utgifter	250	5,4	5,6	5,5	5,5	5,4
Totala utgifter	2 261	49,1	48,6	48,2	47,9	47,2
Offentlig konsumtion (löpande priser)	1 198	26,0	25,8	25,6	25,5	25,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2b Inkomst- och utgiftsprognoser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr 2017	2017	2018	2019	2020	2021
Totala inkomster	2 313	50,2	49,5	49,2	49,1	49,1
Totala utgifter	2 261	49,1	48,6	48,2	47,9	47,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2c Utgifter som ska exkluderas från beräkningen av utgiftskriteriet

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr	2017	2018	2019	2020	2021
	2017					
Utgifter direkt finansierade via EU-budgeten	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav investeringar	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Konjunkturella utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet ¹	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effekter av diskretionära åtgärder på skatteområdet	7	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Lagbundna intäktsökningar	-	-	-	-	-	-

¹ Förändring i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.3 Ändamålsfördelade utgifter

Procent av BNP

	COFOG kod	2016
Allmän offentlig förvaltning	1	6,6
Försvar	2	1,2
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,1
Miljöskydd	5	0,3
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,7
Hälsa- och sjukvård	7	6,9
Fritid, kultur och religion	8	1,1
Utbildning	9	6,6
Socialt skydd	10	20,6
Totala utgifter		49,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2017	2018	2019	2020	2021
Konsoliderad bruttoskuld	40,3	37,3	34,2	31,6	29,0
Bruttoskuldens förändring	-1,8	-2,9	-3,2	-2,6	-2,6
Bidrag till förändringen av bruttoskulden					
Primärt finansiellt sparande	-1,5	-1,3	-1,3	-1,7	-2,3
Ränteutgifter	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Stock-flöde	1,1	-0,1	-0,7	0,0	0,5
<i>Varav</i>					
Periodisering av räntor och skatter	0,0	-0,2	0,0	0,1	0,0
Försäljning av aktier, extra utdelningar	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	1,1	0,2	-0,6	0,0	0,6
Implicit ränta på bruttoskulden	-1,8	-1,9	-1,5	-1,3	-1,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021
BNP-tillväxt (%)	2,4	2,8	2,2	2,1	1,8
Offentliga sektorns finansiella sparande	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Ränteutgifter	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Tillfälliga intäkter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2
BNP-gap	0,7	1,4	1,3	1,0	0,5
Automatiska stabilisatorer	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2
Cykliskt justerat finansiellt sparande	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	1,3	1,0	1,0	1,4	2,3
Strukturellt sparande	0,7	0,5	0,5	0,8	1,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2017	2018	2019	2020	2021
BNP-tillväxt (%)					
Förra årets uppdatering	2,6	2,1	2,0	2,5	--
Årets uppdatering	2,4	2,8	2,2	2,1	1,8
Skillnad	-0,2	0,7	0,2	-0,3	--
Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	0,3	0,6	1,4	2,1	--
Årets uppdatering	1,1	1,0	1,0	1,3	1,9
Skillnad	0,9	0,4	-0,4	-0,9	--
Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	39,5	37,3	34,7	31,4	--
Årets uppdatering	40,3	37,3	34,2	31,6	29,0
Skillnad	0,7	0,0	-0,6	0,2	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7 Långsiktig offentligfinansiell hållbarhet

Procent av BNP

	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Totala utgifter	49,3	48,5	47,1	48,4	48,0	46,7	47,1
<i>varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	34,2	34,4	33,3	33,8	33,6	32,7	33,4
<i>varav</i>							
Pensioner	8,0	7,8	7,4	7,3	7,3	6,9	7,4
<i>varav</i>							
Garantipension	0,5	0,4	0,2	0,4	0,6	0,7	0,9
Ålderspension	6,2	6,2	6,1	5,8	5,6	5,3	5,5
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-)	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Sjukvård	5,8	6,0	6,0	6,1	6,0	5,9	6,0
Äldreomsorg	3,9	4,0	4,0	4,5	4,8	4,9	5,3
Utbildning	4,9	4,8	4,7	4,8	4,6	4,2	4,2
Övriga åldersrelaterade utgifter	9,0	9,3	9,0	9,0	8,8	8,5	8,5
Ränteutgifter	1,0	0,4	0,4	0,9	1,0	0,9	0,9
Totala inkomster	49,3	48,7	48,4	49,3	49,1	48,7	48,8
<i>varav</i>							
Kapitalinkomster	1,8	1,5	1,5	2,4	2,5	2,7	2,7
<i>varav</i>							
Pensionssystemet	0,7	0,7	0,7	1,1	1,2	1,4	1,5
Tillgångar i pensionssystemet	25,5	29,7	30,0	30,8	31,8	37,6	44,5
<i>varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	23,7	28,5	28,7	29,8	30,9	36,7	43,6
Antaganden							
Arbetsproduktivitet, näringslivet	4,7	4,1	1,8	2,2	2,2	2,2	2,2
BNP-tillväxt	6,0	4,5	2,1	2,1	2,2	2,1	2,2
Arbetslöshet	8,6	7,4	6,1	7,0	7,2	6,9	6,5
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	18,3	19,7	20,1	21,2	22,7	23,2	24,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2017
Statliga garantier	44,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021
Svensk 6-månaders ränta	-0,7	-0,4	0,1	0,8	1,5
Svensk 10-års ränta på statsobligationer	0,7	1,2	1,9	2,5	2,7
USD/€ växelkurs	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
SEK/€ växelkurs	9,6	9,8	9,7	9,7	9,6
BNP världen ¹	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8
BNP EU ¹	2,5	2,2	2,0	1,9	1,8
Världsmarknadstillväxt ¹	4,5	4,9	4,6	4,3	4,2
Importvolym, världen, exklusive EU					
Oljepris (Brent USD/fat)	54	65	61	58	57

¹ Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken, Macrobond och egna beräkningar.

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm